

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT
SECTION DES SCIENCES COMMERCIALES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

**L'ASPECT HORLOGER
DES RELATIONS COMMERCIALES
AMÉRICANO-SUISSES
DE 1929 A 1950**

THÈSE

*présentée à la Section des sciences commerciales, économiques et sociales
de la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour l'obtention
du grade de Docteur ès sciences commerciales et économiques*

par

JEAN-JACQUES BOLLI

ÉDITIONS LA SUISSE HORLOGÈRE - LA CHAUX-DE-FONDS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550816_0062

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT
SECTION DES SCIENCES COMMERCIALES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

L'ASPECT HORLOGER
DES RELATIONS COMMERCIALES
AMÉRICANO-SUISES

DE 1929 A 1950

THÈSE

*présentée à la Section des sciences commerciales, économiques et sociales
de la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour l'obtention
du grade de Docteur ès sciences commerciales et économiques*

par

JEAN-JACQUES BOLLI

ÉDITIONS LA SUISSE HORLOGÈRE - LA CHAUX-DE-FONDS

Monsieur Jean-Jacques BOLLI, de Neuchâtel et Beringen (SH), est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques : *L'aspect horloger des relations commerciales américano-suisse de 1929 à 1950*. Il assume seul la responsabilité des opinions émises.

Neuchâtel, le 15 octobre 1956.

Le Directeur de la Section des sciences
commerciales, économiques et sociales

P.-R. Rosset.

Avant-propos

L'industrie horlogère a le privilège d'être un des principaux piliers de l'économie de notre pays. Son activité ne repose toutefois que dans une mesure infime sur la capacité d'absorption du marché intérieur. En effet, elle exporte plus du 95 % de sa production. Ses débouchés couvrent l'ensemble du globe.

Or, il est étonnant de constater qu'en ce moment, il n'existe encore aucun ouvrage consacré à l'industrie horlogère suisse et traitant, soit de son importance pour l'économie nationale, soit des relations qu'elle entretient avec ses différents débouchés.

Vouloir traiter tout le sujet serait une entreprise trop ambitieuse. Il ne pourrait alors s'agir que d'une œuvre collective à laquelle s'attacherait une équipe de chercheurs. Le champ est si vaste qu'il faut faire un choix.

Parmi les débouchés de l'industrie horlogère suisse, les Etats-Unis occupent une place à part. Le pouvoir d'achat y est plus élevé que partout ailleurs. Les méthodes de vente et de publicité y sont souvent très en avance sur celles utilisées en Europe. En temps normal, ils achètent le tiers environ des montres et mouvements produits dans notre pays.

Les Etats-Unis possèdent en outre leur propre industrie horlogère. Celle-ci ne constitue qu'un infime fragment de leur économie nationale. Cependant, pour de multiples raisons justifiant une analyse détaillée, elle jouit d'une influence politique hors de proportion avec le nombre de ses entreprises, l'effectif de ses ouvriers ou le volume de sa production.

Montres importées et montres nationales sont quotidiennement en concurrence et en conflit sur le marché des Etats-Unis. Les importations d'horlogerie font à peine 1 % des achats américains à l'étranger. La production indigène représente quelques pour-milles de celle du pays. Cependant, cette concurrence est devenue l'un des sujets les plus brûlants de la politique commerciale des Etats-Unis.

En traitant le sujet des relations horlogères américano-suisse, on pourrait remonter fort loin dans l'histoire. Mais là encore, il convient de se limiter. La période qui va de 1929 à 1950 est riche en événements capables de tenir l'attention en éveil. En outre, l'évolution des idées en matière d'échanges internationaux y a été profonde. De plus, la situation politique a connu de véritables bouleversements. Il est particulièrement attachant

d'examiner dans cette perspective si et comment on a pu rester fidèle à des conceptions économiques générales lorsqu'il a fallu résoudre les problèmes posés par un cas concret.

Une incursion dans un passé plus lointain est toutefois nécessaire pour fixer des points de repère, trouver les origines de certaines situations ou établir des bases de départ. De l'autre côté, le désir de jouir de ce recul indispensable à la formation d'un jugement objectif et dépourvu de passion oblige à ne pas englober dans cette étude la phase la plus récente du conflit horloger américano-suisse. Elle a précisément commencé au début de 1951. On s'est borné à en indiquer les faits saillants dans une chronologie annexée à cet ouvrage.

De 1929 à 1950, les relations horlogères américano-suisse se sont déroulées dans un cadre allant des sommets de la prospérité aux abîmes de la crise, du protectionnisme le plus étroit aux tentatives sincères de développer les échanges, de l'isolationnisme à la coopération internationale.

Ces relations ont subi l'influence des mesures prises par la Suisse pour soutenir son industrie horlogère. Elles sont marquées par des passages de l'économie de paix à l'économie de guerre et de celle-ci à la semi-mobilisation de la « guerre froide ». Elles ont vu le curieux mariage des théories de la division internationale du travail et de l'égalisation des coûts de production par le jeu des droits de douane. En bref, elles se sont inscrites sur un fond toujours mouvant, parfois difficile à saisir, souvent aride, mais jamais monotone.

Le sujet était tentant. Nous avons cru bon de nous y arrêter, dans l'espoir d'apporter une modeste contribution tant à l'histoire économique de l'industrie horlogère suisse qu'à celle des relations commerciales internationales.

CHAPITRE I

Les données historiques générales

Section 1

QUELQUES FAITS SAILLANTS DES RELATIONS COMMERCIALES

AMÉRICANO-SUISSES DE 1850 A 1929

Le 25 novembre 1850 était signé à Berne un traité américano-suisse d'amitié, d'établissement, de commerce et d'extradition. Négocié à la suite d'une initiative des Etats-Unis, il ne fut ratifié par notre pays que le 30 juin 1855 et par le gouvernement américain que le 6 novembre 1855 ¹.

Après son entrée en vigueur, intervenue le 8 novembre 1855, les deux pays s'accordèrent *de jure*, jusqu'en 1900, le bénéfice mutuel de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée. C'était un traitement de faveur de la part des Etats-Unis, car ils avaient alors coutume de ne prévoir dans leurs traités de commerce que des clauses conditionnelles ².

Les Etats-Unis auraient préféré insérer une clause conditionnelle dans l'accord de 1850. La Suisse avait toutefois refusé de conclure sur cette base ³. Elle s'était finalement vu octroyer ce traitement de faveur parce qu'elle ne percevait à cette époque que des douanes insignifiantes, de caractère essentiellement fiscal, en particulier sur les principaux produits qu'elle importait d'Amérique ⁴. Elle était d'ailleurs foncièrement libre-échangiste ⁵.

¹ JACQUELIN D. G., *Swiss-American Economic Relations*, Genève 1939, p. 18-27 ; RO a. s. V. p. 189.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Reciprocity and Commercial Treaties*, Washington 1919, p. 402 ; la clause inconditionnelle permet à un pays A de bénéficier automatiquement de toute concession faite par son co-contractant, le pays B, à un tiers pays C ; la clause conditionnelle, par contre, permet au pays A de demander à être mis au bénéfice d'une concession faite au pays C par le pays B, mais à la condition seulement d'offrir à ce dernier une concession équivalente à celle qu'il a faite à C ; la clause inconditionnelle comporte donc un droit absolu ; la clause conditionnelle ne consacre qu'une faculté d'accéder à une concession au prix d'une contre-prestation.

³ U. S. TARIFF COMMISSION, *Reciprocity...op.cit.*, p. 429.

⁴ Le riz, le tabac et le coton ; du côté américain, on aurait voulu que ces articles fussent admis en franchise ; BRUNNER HANSPETER, *10 Jahre schweizerisch-amerikanische Handelsbeziehungen, 1936-1945*, Zurich 1946, p. 10.

⁵ HEROLD HANS, *Betrachtungen eines Handelspolitikers, in Aussprache über die Schweizerische Zolltarifrevision*, Zurich 1951, p. 75.

A la fin du 19^e siècle, la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée de l'accord américano-suisse de 1850 constituait une exception à peu près unique et presque oubliée à Washington dans les traités de commerce conclus par les Etats-Unis. Lorsqu'en 1898, se fondant sur le *Dingley Tariff Act* de 1897, ceux-ci signèrent avec la France une convention tarifaire, la Suisse ne bénéficia des concessions américaines qu'après avoir rappelé ses droits au gouvernement des Etats-Unis ¹.

Ce dernier les reconnut de bonne grâce et donna à ses bureaux de douane l'instruction de traiter sur un pied d'égalité les produits suisses et français. Toutefois, le 23 mars 1899, il dénonça les articles de l'accord de 1850 sur lesquels le Conseil fédéral avait fondé ses prétentions. Ceux-ci devinrent caducs le 23 mars 1900. En Suisse et aux Etats-Unis, on imposa alors aux marchandises provenant de l'autre pays les taux du tarif maximum ².

Cette situation dura jusqu'au 1^{er} janvier 1906. A ce moment, la Suisse mit en vigueur un nouveau tarif d'usage et, de manière autonome, appliqua aux produits américains les taux les plus bas prévus par celui-ci. De manière autonome aussi, les Etats-Unis décidèrent à la même date de faire bénéficier les marchandises suisses des concessions faites par les Etats-Unis dans le cadre des *Argol Agreements* conclus avec des pays tiers. Les relations commerciales américano-suisse se trouvaient dès lors régies par une clause tacite de la nation la plus favorisée ³.

En 1909, les Etats-Unis adoptèrent le *Payne-Aldrich Tariff Act*, qui intimait en particulier au gouvernement l'ordre de dénoncer au plus vite les *Argol Agreements* signés sous l'empire du tarif de 1897. On vit alors le gouvernement américain considérer les deux décisions autonomes de 1906 comme une sorte d'accord informel et remettre à la Suisse un préavis de dénonciation de six mois ⁴.

Le *Payne-Aldrich Tariff Act* était à deux colonnes. Les taux les moins élevés devaient être appliqués aux produits de pays ne soumettant pas les marchandises américaines à un traitement discriminatoire, ce qui était par exemple le cas de la Suisse ⁵. Le tarif de 1897 avait introduit un principe de réciprocité. Celui de 1909 l'annulait et le remplaçait par un principe de pénalisation. C'était, au point de vue de la conception des relations commerciales internationales, un net recul.

¹ U. S. TARIFF COMMISSION, *Reciprocity...op.cit.*, p. 428-429 ; les accords conclus par les Etats-Unis sous l'empire du *Dingley Tariff Act* portent le nom d'*Argol Agreements*, du fait que l'argol (tartre brut) était la première marchandise figurant sur la liste des produits américains dont les droits pouvaient être abaissés.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Reciprocity...op.cit.*, p. 429.

³ U. S. TARIFF COMMISSION, *Reciprocity...op.cit.*, p. 429-430.

⁴ U. S. TARIFF COMMISSION, *Reciprocity...op.cit.*, p. 227-228.

⁵ DÉROBERT E., *La politique douanière de la Confédération suisse*, Genève 1926, p. 106 ; le tarif maximum ne fut d'ailleurs jamais appliqué ; TAUSSIG F. W., *The Tariff History of the United States*, New-York 1931, p. 404.

Le tarif de 1909, qui frappait l'horlogerie de taux presque prohibitifs¹, sanctionnait encore un principe cher à la politique douanière des Etats-Unis dans ses périodes d'inspiration protectionniste : l'égalisation des coûts de production américain et étranger par le jeu des charges tarifaires². Appliqué strictement, il devrait conduire à la paralysie des importations, puisque l'existence d'un courant d'échanges est la preuve qu'une différence en faveur de l'article étranger n'a pas été éliminée³ !

En 1913 fut voté aux Etats-Unis l'*Underwood Tariff Act*. Oeuvre d'un Congrès à majorité démocrate, il abaissait les droits antérieurement perçus⁴. Le système du double tarif et le principe de l'égalisation des coûts de production étaient abandonnés. Pour prévenir de fausses déclarations de valeur, la douane américaine se voyait autorisée à examiner les livres des importateurs et même ceux de leurs fournisseurs étrangers. Le refus d'accéder à ses demandes pouvait entraîner la perception d'un droit additionnel de 15 % *ad valorem*. Ce système d'enquête ne fut guère apprécié des autres pays et son emploi y provoqua d'assez violents remous⁵.

Après la première guerre mondiale⁶, la Suisse fit une poussée de protectionnisme. La crise de 1920/21 en accentua encore l'intensité. Le régime du permis d'importation fut rétabli pour un certain nombre de marchandises⁷. En matière douanière, l'incidence moyenne des droits du tarif d'usage de 1906 était tombée à moins de 3 % en raison de la hausse des prix. Ce tarif fut adapté à la situation économique de l'époque, d'abord par des modifications des droits de douane non consolidés par traité⁸,

¹ Le *Payne-Aldrich Tariff Act* créait par ailleurs le système du marquage des ajustements sur les montres et mouvements importés ; cf. p. 11-12.

² TAUSSIG F. W., *op.cit.*, p. 361-408 ; pour la question du principe de l'égalisation des coûts de production, cf. TAUSSIG F. W., *The Tariff, Free Trade and Reciprocity*, New-York 1924 ; il est intéressant de noter que dès sa fondation, en 1897, l'Union suisse des paysans avait propagé la thèse des droits compensateurs destinés à rétablir l'égalité des prix de revient entre l'article national et celui importé ; DÉROBERT E., *op.cit.*, p. 79.

³ A supposer que le prix soit vraiment le seul élément déterminant.

⁴ L'*Underwood Tariff* prévoyait de nombreux taux *ad valorem*, dont, par exemple, 30 % pour les produits horlogers, à l'exception des pierres qui payaient 10 % *ad valorem* ; il créait en outre l'obligation de marquer comme non-ajustés les montres et mouvements n'étant pas déclarés et marqués comme ajustés ; cf. p. 11-12.

⁵ TAUSSIG F. W., *op.cit.*, p. 409-446.

⁶ Jusqu'en 1914, la balance des échanges commerciaux américano-suisses avait été habituellement active pour notre pays ; mais pendant les hostilités, les exportations suisses vers les Etats-Unis diminuèrent fortement ; les importations de produits américains en Suisse s'accrurent en revanche dans une très large mesure, en raison surtout des arrangements conclus avec le gouvernement américain pour assurer l'approvisionnement de la Confédération en céréales ; dès 1915, la balance du commerce entre la Suisse et les Etats-Unis laissa presque toujours un solde en faveur de ces derniers.

⁷ AF 18 février 1921, RO 37 130.

⁸ AF 23 juin 1920, RO 36 341 ; ACF 26 juin 1920, RO 36 362.

puis par la mise en vigueur, le 1^{er} juillet 1921, d'un nouveau tarif d'usage ¹. On cherchait, entre autres, à rétablir à son niveau d'avant-guerre l'équivalent *ad valorem* de la charge des droits. On y réussit, et au-delà, puisqu'en 1922, il se fixait à 7,8 %, alors qu'il avait été de 6,3 % en 1912.

Le nouveau tarif ne constituait guère un instrument de politique commerciale. On ne s'était pas préoccupé de créer des moyens de rétorsion pour le cas d'un conflit douanier éventuel. On n'avait pas tenté non plus de donner une arme offensive aux négociateurs suisses. On pensait le faire lors de l'établissement — jugé proche — de ce tarif général, permanent et constitutionnel dont on allait parler pendant des décennies sans qu'il vît le jour ². Un tarif général de combat, à nouveau provisoire, fut cependant promulgué le 5 novembre 1925 ³. Il ne fut pas appliqué, mais constitua un utile argument de négociations, but dans lequel il avait d'ailleurs été conçu ⁴.

Après 1918, les Etats-Unis firent également une poussée de protectionnisme qui devait avoir des répercussions internationales extrêmement graves. En effet, ils ne mesuraient pas encore toutes les conséquences de la position créancière dans laquelle les avait placés la guerre.

Le Congrès à majorité républicaine issu des élections de 1920 adopta en mai 1921 un tarif protectionniste dit d'urgence. Celui-ci fut remplacé en septembre 1922 déjà par le *Fordney-McCumber Tariff Act* qui accroissait sévèrement les droits antérieurs sur toute une série de produits. Il répondait à ce besoin d'autarcie qui, après une guerre, se manifeste dans presque tous les pays. Une protection spécialement forte était en particulier accordée aux industries établies ou développées durant les hostilités et à celles présentant un caractère stratégique.

Pour la première fois dans l'histoire douanière des Etats-Unis, le tarif contenait explicitement — et non plus implicitement comme dans le *Payne-Aldrich Tariff Act* de 1909 — des dispositions relatives à l'égalisation des coûts de production américain et étranger par le jeu des droits. C'étaient les *Flexible Provisions* qui pouvaient d'ailleurs être invoquées aussi bien en vue d'une augmentation que d'un abaissement de la charge douanière, l'ampleur de la modification ne devant cependant pas dépasser 50 % du droit original. Le pouvoir d'appliquer ces dispositions appartenait au président des Etats-Unis, agissant sur préavis d'une commission gouvernementale spéciale, la Commission du tarif, créée par le *Revenue Act* de

¹ AF 18 février 1921, RO 37 129 ; ACF 8 juin 1921, RO 37 365 ; ce tarif provisoire, dépourvu de base constitutionnelle, construit selon la classification déjà périmée de 1902, est toujours en vigueur (octobre 1956).

² Message du 9 janvier 1925, FF 1925 113.

³ ACF 5 novembre 1925, RO 41 709.

⁴ ASCHINGER F., *Die Konstanten und Variablen der schweizerischen Zollpolitik*, in *Aussprache...op.cit.*, p. 114-115 ; HOTZ JEAN, *Zur schweizerischen Zollpolitik der Nachkriegszeit*, in *Festgabe für Bundesrat Dr.h.c. Edmund Schulthess*, Zurich 1938, p. 196-200.

1916 ; celle-ci recevait la compétence d'examiner les demandes de recours aux *Flexible Provisions* et d'émettre des recommandations quant au sort à leur réserver ¹.

Sous un autre aspect encore, le tarif de 1922 présentait un vif intérêt. Avec lui, les Etats-Unis se ralliaient au système de la clause inconditionnelle et autonome de la nation la plus favorisée. Ils prévoyaient d'octroyer le bénéfice des droits réduits à tous les pays, indépendamment de la question de savoir s'ils étaient ou non liés à eux par un accord commercial. Leur tarif ne devait avoir qu'une colonne, quelle que fût l'origine des marchandises importées.

Alors que sous l'empire de l'*Underwood Tariff Act*, l'incidence moyenne des droits américains avait été de 19 % en 1919, elle passa à près de 30 % avec le tarif d'urgence de 1921, pour atteindre 38 % au cours des années pendant lesquelles le *Fordney-McCumber Tariff Act* fut en vigueur ². Toutefois, les taux généralement élevés de ce dernier n'empêchèrent nullement les échanges commerciaux entre la Suisse et les Etats-Unis de se dérouler de manière satisfaisante.

Section 2

LES POSITIONS HORLOGÈRES DU TARIF AMÉRICAIN DE 1922

(FORDNEY-McCUMBER TARIFF ACT)

Le tarif américain de 1922 consacrait deux de ses positions aux produits horlogers et aux articles leur étant apparentés. La position 367, dite *watch paragraph*, couvrait l'horlogerie portative. La position 368, dite *clock paragraph*, s'appliquait non seulement à l'horlogerie de gros volume, mais encore à tous les articles de petit volume non spécifiés sous position 367. La limite entre l'une et l'autre était extrêmement fluide. Sa détermination dans des cas d'espèce occupa à de nombreuses reprises les tribunaux douaniers américains.

D'une manière générale, la rédaction des positions 367 et 368 était malheureuse. Elle manquait de clarté et se caractérisait par une absence totale de définitions. Parmi ces lacunes, la plus flagrante se rapportait, dans le *watch paragraph*, aux termes *adjusted*, *adjustment* et *unadjusted*

¹ TAUSSIG F. W., *op.cit.*, p. 447-448 ; de 1922 à 1929, la Commission du tarif trancha 37 cas, dont 32 conduisirent à des augmentations et 5 à des diminutions de droits ; GERMANN CHARLES, *L'importation des montres aux Etats-Unis sous le régime des tarifs douaniers dès 1913*, Neuchâtel 1937 (manuscrit), p. 55.

² FRANCK L. R., *Histoire économique et sociale des Etats-Unis de 1919 à 1949*, Paris 1950, p. 54-55.

qui y apparaissaient fréquemment, sans que quiconque se fût préoccupé de déterminer quel sens il convenait de leur accorder.

Ces mots, particuliers à la terminologie douanière américaine et qui n'ont pas d'équivalent en français¹, couvrent une notion assez vague au sujet de laquelle les opinions diffèrent encore. Selon les uns, on n'avait considéré dans le tarif de 1922 que la valeur commerciale que pouvait donner ou enlever à un mouvement de montre leur présence ou leur absence ; pour l'application de la loi douanière, seul entraînait en ligne de compte le marquage apparaissant sur les ponts. D'autres prétendaient cependant qu'il s'agissait là d'une interprétation erronée de l'intention du législateur². Ce n'était pas l'unique cas d'application du tarif de 1922 où personne n'était à même d'y voir clair !

Les mouvements de montres³, emboîtés ou non, remontés ou en chablon⁴, étaient frappés d'un droit compris entre \$ 0,75 et \$ 10,75 par pièce, selon le nombre de leurs pierres et, dans certains cas, de leurs ajustements. D'après des calculs établis à l'époque, l'incidence *ad valorem* moyenne réelle⁵ variait entre 40 et 185 %.

Tableau 1

Etats-Unis - Tarif de 1922 - Droits sur les mouvements de montres	
ayant de 0 à 6 pierres	\$ 0,75 par pièce
ayant de 7 à 11 pierres	\$ 1,25 » »
ayant de 12 à 15 pierres	\$ 2,00 » »
ayant de 16 à 17 pierres, non-ajustés	\$ 2,75 » »
ayant 17 pierres, ajustés aux températures	\$ 3,50 » »
ayant 17 pierres, ajustés dans 3 positions	\$ 4,75 » »
ayant 17 pierres, ajustés dans 5 positions	\$ 6,50 » »
ayant 18 pierres et plus, ajustés ou non	\$ 10,75 » »

¹ Dans la suite de cet ouvrage, et pour éviter des confusions avec d'autres termes dont le sens est bien défini, nous avons traduit *adjusted* par ajusté, *adjustment* par ajustement et *unadjusted* par non-ajusté ; le lecteur voudra donc bien noter que ces mots français ne sont pas utilisés ici dans leur acception usuelle.

² Contrairement à toute attente, cette intention ne fut pas précisée lors de la révision du tarif douanier américain en 1929-30.

³ Le tarif américain ne connaît pas d'article appelé montre ; pour la fixation des droits, la montre est divisée en boîte d'une part et en mouvement d'autre part, ces articles étant taxés séparément selon les taux de leurs positions respectives ; il convient de relever en outre que lorsque les statistiques américaines d'importations parlent de mouvements, cette notion couvre non seulement les mouvements importés comme tels, mais aussi les mouvements des montres complètes dédouanées aux Etats-Unis.

⁴ On entend par chablon, du moins en Suisse, l'ensemble non remonté des parties constitutives d'un mouvement de montre.

⁵ Réelle, parce que calculée sur les importations effectives, et par opposition à une incidence théorique qui serait établie sur la base d'une comparaison entre les droits prévus par le tarif américain et l'éventail des prix des mouvements de montres suisses.

Les parties détachées de montres, les boîtes, les chronomètres de marine ou de bord, ainsi que leurs parties détachées, étaient grevés d'un droit de 45 % *ad valorem*. Pour les cadrans « émail », un droit spécifique de \$ 0,03 par pièce venait s'ajouter au taux de base de 45 %, tandis que pour les pierres d'horlogerie, indispensables aux fabricants américains, le droit n'était que de 10 %.

Etant donné la structure du tarif, il était dans la plupart des cas avantageux d'importer aux Etats-Unis des mouvements non seulement démontés, mais encore incomplets, pour qu'ils ne répondissent pas à la notion de chablon et fussent dédouanés comme parties détachées à 45 % *ad valorem*. C'était là une pratique fort répandue contre laquelle les fabricants américains s'élevaient violemment. Ils finirent d'ailleurs par obtenir sa mise à l'index, grâce à un jugement *ad hoc* d'un tribunal douanier¹.

Il appartenait aux tribunaux douaniers et au Département du trésor de combler, par des décisions interprétatives, les lacunes du tarif. Il fut ainsi prononcé que ne devaient être classés sous position 367 que les mouvements y étant expressément mentionnés et construits en tous points pour être portés sur la personne, à condition encore que leur dimension n'excédât pas 19 lignes². Il résulta de cette décision que les mouvements 16 pierres ajustés, les mouvements 17 pierres ayant un nombre d'ajustements non prévu (2, 4 ou plus de 5) et les mouvements ayant un système de remontoir autre que par le pendant ou la couronne durent être dédouanés sous position 368³.

Le *watch paragraph* du tarif de 1922 n'était pas seulement obscur. Il était encore chicanier et compliqué, particulièrement dans le domaine des prescriptions de marquage. Les mouvements devaient porter sur la platine, « taillés, gravés ou étampés, de manière bien visible et indélébile », le nom du fabricant étranger ou de l'acheteur américain, celui du pays de fabrication et le nombre, en toutes lettres et en chiffres arabes, de pierres ayant une fonction mécanique et d'ajustements ou, le cas échéant, la mention non-ajusté. Les cadrans devaient indiquer le nom du pays de fabrication. Quant aux boîtes, il fallait qu'y apparaissent le nom du fabricant ou de l'acheteur et celui du pays de fabrication. Par nom du fabricant ou de l'acheteur, on entendait sa raison sociale ; une marque de fabrique ou des initiales n'étaient pas acceptées. Encore convenait-il de ne pas se tromper, le dédouanement étant refusé pour tous les articles dont le marquage n'était pas conforme aux prescriptions !

Le *clock paragraph* du tarif de 1922 englobait des articles fort divers, dont certains n'avaient avec l'horlogerie que des liens assez lointains. Pour

¹ TD. 42 832.

² Pour la conversion des pouces en millimètres, sizes et lignes ou vice versa, voir le tableau 2, p. 14.

³ TD. 42 307, 42 759, 42 773, 43 516.

les pendules, pendulettes et réveils, il prévoyait la perception d'un droit de 45 % *ad valorem*, auquel venait s'ajouter un droit additionnel variant entre \$ 1,00 et \$ 4,00 par pièce si les mouvements avaient des pierres à l'échappement ou, s'ils n'en avaient pas, entre \$ 0,35 et \$ 3,00 par pièce

Tableau 2

Mouvements de montres			
Table de conversion des dimensions déterminantes au point de vue douanier américain			
Pouces ¹	Millimètres ²	Désignation des calibres	
		américaine (sizes) ³	suisse (lignes) ⁴
1,77	44,956	18	env. 19¼
1,70	43,178	16	» 19¼
1,61	40,892	13	» 18¼
1,50	38,099	10	» 16¾
1,20	30,479	1	» 13½
1,00	25,399	6/0	» 11¼
0,90	22,859	9/0	» 10¼
0,80	20,319	12/0	» 9¼
0,60	15,239	18/0	» 6¾

¹ Un pouce = 25,399 mm.

² Un millimètre = 0,03937 pouce.

³ Aux Etats-Unis, on exprime volontiers la dimension des mouvements en sizes ; il s'agit d'un système dont la base 0 correspond à 1 5/30 pouce ; la size augmente d'une unité par 1/30 de pouce en plus de la base (size 1 = 1 6/30 pouce ; 2 = 1 7/30 ; 7 = 1 12/30 ; 18 = 1 23/30 pouce, par exemple) ; pour les dimensions inférieures à la base, on ajoute au symbole de celle-ci autant de zéros qu'on mesure de 1/30 de pouce en moins de 1 5/30 pouce (size 00 = 1 4/30 pouce ; 00.000 = 1 1/30 pouce ; 00.000.000 = 28/30 pouce, etc., qu'on écrit le plus souvent 2-0 ou 2/0 ; 5-0 ou 5/0 ; 8-0 ou 8/0, etc., par exemple) ; 1/30 de pouce est égal à 0,8466 mm.

⁴ En Suisse, bien qu'on exprime de plus en plus fréquemment les dimensions des mouvements en millimètres et dixièmes de millimètres, on utilise encore très souvent le système des lignes, qui dérive de l'ancien pied de roi, divisé en 12 pouces, celui-ci l'étant encore en 12 lignes comptant 12 douzièmes ou points ; les dimensions en lignes ne sont jamais qu'approximatives, dit le *dictionnaire d'Ebauches S. A.* ; une ligne est en principe égale à 2,2558 mm.

Sources : EUGÈNE JAQUET (et EDGAR NEUSEL), *Formulaire technique et aide-mémoire pour l'horlogerie et la petite mécanique*, Bienne 1946, p. 112 ; EBAUCHES S. A., *Nouveau dictionnaire technologique des parties de la montre*, Neuchâtel 1948, p. 12-13 ; *Annuaire de l'horlogerie suisse*, Bienne 1952, p. 1378.

selon des critères de valeur ¹. L'incidence *ad valorem* moyenne de ces droits était comprise entre 50 et un peu plus de 400 % !

Les boîtes et cabinets importés séparément acquittaient les droits au taux de 45 % *ad valorem*, tandis que les parties détachées de grosse horlogerie étaient dédouanées à 50 % *ad valorem*.

Les prescriptions de marquage étaient — pour la grosse horlogerie — un peu plus simples que pour les pièces de petit volume. Les cabinets et boîtes y échappaient. Pour les mouvements, on se contentait du nom du fabricant ou de l'acheteur, de celui du pays de fabrication et, le cas échéant, du nombre de pierres. Les cadrans devaient porter le nom du pays de fabrication. Enfin, une prescription générale voulait que le dédouanement fût refusé lorsque l'une ou l'autre des marques exigées était si proche de celle utilisée par un producteur américain qu'une confusion aurait pu se produire dans l'esprit du public.

Il était assez fréquent que le tarif américain exigeât une indication d'origine sur les articles importés aux Etats-Unis. Par contre, l'obligation de faire apparaître le nom du fabricant étranger ou de l'acheteur américain était beaucoup plus rare. A part l'horlogerie, on ne la rencontrait que pour la coutellerie, les instruments de chimie, de géodésie, de mathématiques et de laboratoire, les appareils dentaires et scientifiques, les brucelles et enfin les bouteilles thermos. Mais c'était uniquement pour les produits horlogers qu'il y avait des exigences plus étendues encore.

Il est évident que ces dernières découlaient pour beaucoup de la structure du tarif. Celui-ci était ainsi fait que des indications spéciales (nombre de pierres par exemple) étaient nécessaires à la détermination des droits. Mais d'une manière générale, le but des prescriptions de marquage était (et est encore) différent.

Elles tendaient en premier lieu à prévenir la concurrence déloyale ; il s'agissait d'empêcher que des marchandises étrangères pussent être vendues comme produits américains, car on partait de l'idée que les consom-

1

Etats-Unis - Tarif de 1922 - Droits additionnels sur les mouvements de grosse horlogerie			
Articles ayant une ou des pierres à l'échappement		Articles n'ayant pas de pierres à l'échappement	
Jusqu'à 2 pierres	\$ 1,00	Ne valant pas plus de \$ 1,10 la pièce	\$ 0,35
De 3 à 4 pierres	\$ 2,00	Valant plus de \$ 1,10, mais pas plus de \$ 2,25	\$ 0,70
Plus de 4 pierres	\$ 4,00	Valant plus de \$ 2,25, mais pas plus de \$ 5,00	\$ 1,00
		Valant plus de \$ 5,00, mais pas plus de \$ 10,00	\$ 2,00
		Valant plus de \$ 10,00	\$ 3,00

mateurs des Etats-Unis donnaient la préférence à ces derniers ¹. Cependant, on voulait aussi accorder une protection indirecte aux fabricants nationaux ; les prescriptions de marquage étant strictement contrôlées, plus elles étaient compliquées, plus l'importation devenait difficile. C'est là une des formes de ce protectionnisme qu'on appelle souvent administratif ou occulte.

Un arrêt du *Board of General Appraisers* ² mérite à ce propos d'être cité : « Le but du Congrès, en édictant cette disposition [de marquage], a été de rendre la concurrence avec le producteur américain plus difficile et onéreuse ; si le respect de ses exigences devait rendre des articles moins désirables pour le consommateur ou devait être dispendieux ou malaisé, cela ne serait pas contraire à l'intention du Congrès, qui était de réduire, si même pas d'exclure, la concurrence avec les fabricants américains » ³.

Avec ses complications, son manque de clarté, ses imprécisions, ses taux dans l'ensemble fort élevés, le tarif de 1922 était un obstacle sérieux aux importations régulières aux Etats-Unis de produits horlogers. Il n'y a donc rien d'étonnant que la contrebande, tout particulièrement de montres et mouvements, ait connu à cette époque une ampleur inquiétant aussi bien les importateurs honnêtes que les fabricants américains. Mais en dernier ressort, si ce tarif était très critiquable, il n'était prohibitif que dans des cas assez exceptionnels. On ne pourra hélas pas en dire autant de celui qui le remplacera !

Section 3

LES INDUSTRIES HORLOGÈRES SUISSE ET AMÉRICAINE

EN 1929 ⁴

A la veille de la revision du tarif douanier américain et de la grande crise mondiale, l'industrie horlogère suisse s'organisait corporativement ; elle commençait à mettre en œuvre les moyens propres à prévenir sa transplantation à l'étranger et étudiait par quelles méthodes elle pourrait

¹ Ce n'est pas toujours vrai ; la mention « *Made in England* » sur un tissu de laine ou « *Made in France* » sur une robe ou une bouteille de parfum est aux Etats-Unis un excellent argument de vente ; on pourrait citer de nombreux cas où la mention de l'origine étrangère des marchandises, exigée à des fins protectionnistes, a eu au contraire pour résultat d'encourager les importations ; à cet égard, les expériences faites par la Grande-Bretagne sont particulièrement intéressantes.

² Aujourd'hui, *U. S. Customs Court*.

³ TD. 40 771, citée par BIDWELL PERCY W., *The Invisible Tariff, A Study of the Control of Imports into the United States*, New-York 1939, p. 69.

⁴ Les chiffres cités dans cette section sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

éviter un développement inconsidéré de son appareil de production, risque que faisait renaitre chaque période de prospérité.

En 1929, elle comptait 1134 entreprises et 48.378 ouvriers soumis à la loi sur le travail dans les fabriques ¹. Ces derniers représentaient le 11,8 % de l'ensemble de la main-d'œuvre suisse assujettie à ladite législation.

L'industrie horlogère suisse était typiquement une industrie de la montre. La grosse horlogerie n'était pour elle qu'une branche de production mineure qui ne groupait alors que 6 entreprises occupant quelque 250 personnes.

Les exportations annuelles de l'industrie horlogère suisse plafonnaient à 300 millions de francs et constituaient le 14 % environ des exportations suisses totales. Le nombre de montres et mouvements prenant le chemin de l'étranger s'élevait à légèrement plus de 20 millions par année ².

Les Etats-Unis étaient à cette époque les meilleurs clients de l'industrie suisse de la montre. Leurs achats annuels d'horlogerie suisse atteignaient quelque 65 millions de francs et 4,5 millions de montres et mouvements ³. Cela représentait donc plus du cinquième des exportations totales de cette branche et un peu moins du tiers de l'ensemble des livraisons suisses aux Etats-Unis.

¹ A côté de ces 1134 entreprises et 48.378 ouvriers soumis à la loi sur le travail dans les fabriques, l'industrie horlogère suisse comptait encore 1252 ateliers occupant 7362 ouvriers, ce qui donnait un total général de 2386 maisons horlogères et de 55.740 ouvriers.

² La production annuelle totale en 1929 était estimée à 21,8 millions de montres et mouvements.

³ Les ventes d'horlogerie suisse aux Etats-Unis avaient une structure très différente de celle des exportations de produits horlogers suisses en général :

Structure des exportations suisses de produits horlogers				
Destination	Montres-bracelets	Montres de poche	Mouvements nus	Montres complètes
	En % des exportations quantitatives de montres complètes		En % des exportations quantitatives de montres et mouvements	
Dans l'ensemble	47	53	27	73
Vers les Etats-Unis	82	18	59	41

Les statistiques américaines d'importations, établies d'après le nombre de pierres des mouvements (cf. p. 12, note 3) révèlent bien la structure de la demande et l'influence qu'avait le tarif de 1922 sur les ventes d'horlogerie suisse aux Etats-Unis. De 1926 à 1928, en quantités, le 32,2 % des importations fut composé de mouvements ayant 0 ou 1 pierre ; le 26,9 % de mouvements ayant de 2 à 6 pierres ; le 37,9 % de mouvements ayant de 7 à 15 pierres et le 2,9 % seulement de mouvements ayant 16 ou 17 pierres ; quant aux mouvements équipés de 18 pierres et plus, qui acquittaient un droit de \$ 10,75 par pièce, ils ne représentaient alors que le 0,1 % du total.

Les exportations suisses aux Etats-Unis de boîtes et de grosse horlogerie étaient modestes. Par contre, celles de pièces détachées et particulièrement celles de pierres, atteignaient plusieurs millions de francs ; ces articles étaient en très grande partie destinés, non au service de la montre suisse, mais aux bancs d'assemblage des fabricants américains.

L'industrie horlogère américaine était foncièrement différente de l'industrie horlogère suisse. Elle comptait 81 établissements occupant 21.450 ouvriers, ce qui équivalait au 0,2 % de la main-d'œuvre industrielle des Etats-Unis. Elle ne jouait donc pas dans l'économie de ces derniers un rôle comparable à celui de l'industrie sœur en Suisse.

Une autre différence fondamentale entre les deux industries résidait dans le fait qu'en Amérique, le secteur de la grosse horlogerie était de loin le plus important. A lui seul, il représentait en valeur presque les deux tiers de la production horlogère totale. Or, c'était une branche que ne touchait pour ainsi dire pas la concurrence étrangère et en tout cas pas la concurrence suisse ; il n'en sera plus que très exceptionnellement question dans la suite de cette étude.

La production d'horlogerie de petit volume était divisée entre deux branches d'industrie totalement indépendantes l'une de l'autre. La première s'occupait exclusivement de la fabrication de montres et mouvements à échappement ancre empierrée. La seconde se consacrait aux articles à échappement ancre à goupilles. Une division aussi tranchée n'avait pas sa pareille en Suisse.

La première de ces branches ne comptait que 3 entreprises, du type manufacture¹, en activité. Elle occupait moins de 10.000 ouvriers et produisait environ 2 millions de montres et mouvements par année, qui presque tous étaient écoulés sur le marché des Etats-Unis. Cependant, ses dirigeants prétendaient que la capacité de production annuelle de leurs fabriques se montait à 3,7 millions de pièces².

La seconde de ces branches comptait 5 entreprises, aussi du type manufacture, occupant environ 8000 ouvriers à des travaux horlogers de petit volume. Elle produisait par année quelque 8 millions de montres de poche et un peu plus de 1 million de montres-bracelets de qualité quelconque³. Les fabriques étaient toutes des départements d'entreprises produisant de la grosse horlogerie. Leurs ventes étaient également orientées principalement vers le marché des Etats-Unis.

¹ On appelle manufacture une fabrique d'horlogerie produisant elle-même la totalité, ou presque, des pièces nécessaires à l'assemblage des montres et mouvements mis par elle sur le marché.

² U. S. CONGRESS (70th) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Hearings before the Committee on Ways and Means... on H. R. 2 667*, Washington 1929, p. 1722-1769.

³ Le fait que l'accent était mis sur la fabrication de montres de poche semble indiquer que l'industrie horlogère américaine, soit ne voulait pas, soit n'était pas en mesure de passer hardiment à la production de montres-bracelets, malgré que la demande portait de plus en plus sur ce dernier genre d'articles ; cf. p. 17, note 3.

Les fabriques américaines de grosse horlogerie et de montres bon marché étaient surtout établies dans le Connecticut. Celles de montres ancrées empierrées étaient au contraire dispersées. On en trouvait une dans le Massachusetts, une dans l'Illinois et une en Pennsylvanie. Au point de vue économique, cette implantation n'avait pas de signification particulière. Au point de vue politique par contre, la situation était fort différente ; elle influença dans une large mesure le cours des relations horlogères américano-suisse.

Des calculs ont été faits par la Commission du tarif pour déterminer quelle part revenait aux articles américains et à ceux importés¹ dans la consommation de montres des Etats-Unis. Durant la période de 1926 à 1930, les premiers en ont fourni le 71 % et les seconds le 29 %.

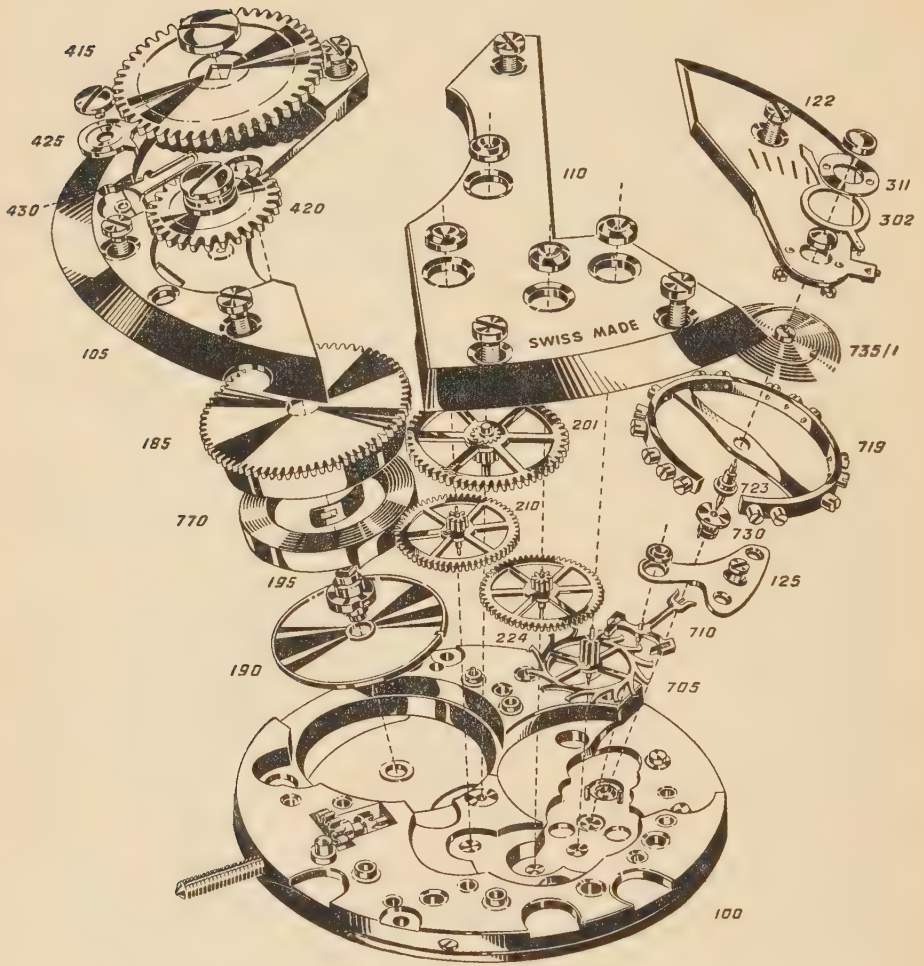
Mais on est arrivé à des résultats sensiblement différents en classant ces produits par « catégories de concurrence ». La Commission du tarif a aussi procédé à de tels calculs. Elle a mis en parallèle les montres américaines ancrées empierrées et les montres importées leur faisant directement concurrence, puis a effectué une comparaison semblable pour les autres montres, dites bon marché.

Elle a abouti à la conclusion que, de 1926 à 1930, dans le secteur « ancre empierrée », les montres américaines avaient fourni le 39 % et celles importées le 61 % de la consommation totale des Etats-Unis en articles de ce genre. Dans le secteur « ancre à goupilles », elle est arrivée à une part de 87 % pour les montres américaines et de 13 % pour celles importées.

Ces notions de part du marché sont extrêmement importantes. On les verra sans cesse réapparaître au cours de cette étude. L'évolution de la portion de la consommation horlogère nationale revenant à la production américaine ou au contraire aux importations constituera à maintes reprises l'objet de controverses passionnées dans le cadre de la question plus générale de savoir si les articles étrangers causent ou non un préjudice aux manufactures de montres des Etats-Unis.

¹ Plus du 99 % étaient d'origine suisse.

Principales parties constitutives



100 Platine	201 Roue de centre	430 Ressort de cliquet
105 Pont de barillet	210 Roue moyenne	705 Roue d'ancre
110 Pont de rouage	224 Roue de seconde	710 Ancre empierrée
122 Coq	302 Raquette	719 Balancier
125 Pont d'ancre	311 Coqueret	723 Axe de balancier
185 Tambour de barillet	415 Rochet	730 Plateau
190 Couvercle de barillet	420 Roue de couronne	735/1 Spiral
195 Arbre de barillet	425 Cliquet	770 Ressort de barillet

CHAPITRE II

La revision du tarif douanier américain en 1929-1930 vue sous l'angle horloger

Section 1

LES CONCEPTIONS AMÉRICAINES EN MATIÈRE DE COMMERCE INTERNATIONAL

Jusqu'à la première guerre mondiale, les Etats-Unis avaient été une nation débitrice du reste du monde. Ce conflit et ses conséquences bouleversèrent à leur avantage leur balance des paiements. Ils devinrent les créanciers de presque tous les autres pays et ne cessèrent plus de l'être. Toutefois, ils ne prirent conscience de cette nouvelle position, et plus particulièrement des obligations qu'elle leur imposait en matière de commerce international, qu'avec une extrême lenteur.

Pendant la période de 1922 à 1929, ils recoururent à des exportations intensives de capitaux pour équilibrer leur balance des paiements. Cela eut pour conséquence de renforcer la dépendance à l'égard des Etats-Unis dans laquelle se trouvaient déjà leurs partenaires étrangers. Cependant, il ne faudrait pas faire trop grief à l'Amérique de ne pas avoir su ou voulu résoudre ce problème par la voie d'un accroissement de ses importations.

En effet, le protectionnisme était alors la doctrine qui déterminait la politique douanière de la majorité des pays. Ce n'était donc nullement une aberration uniquement américaine. On pensait un peu partout que l'exclusion des produits étrangers et l'autarcie étaient les conditions nécessaires à l'établissement et au maintien de la prospérité nationale. Cette conception avait d'ardents défenseurs, même dans les pays dont l'équilibre économique reposait essentiellement sur la possibilité d'effectuer des ventes importantes à des marchés extérieurs.

Il n'y avait rien en soi d'étonnant non plus que le protectionnisme des Etats-Unis fût particulièrement prononcé. En matière de politique économique, les préoccupations principales des Américains étaient consacrées au développement de leurs ressources naturelles et de leur appareil industriel. Le souci de l'accroissement de leur production passait bien avant celui de son écoulement ¹.

¹ CULBERTSON WILLIAM S., *A National Policy for Foreign Trade*, New-York 1937, p. 48.

Cela peut se comprendre. Les Etats-Unis disposaient d'un marché intérieur énorme qui paraissait à même — connaissant une prospérité exceptionnelle — d'absorber sans difficulté aucune toute leur production, non seulement actuelle, mais encore potentielle.

Leurs ventes à l'étranger — si elles constituaient une portion considérable du volume des échanges mondiaux — ne représentaient qu'une très faible part de leur production nationale. C'est probablement pourquoi, comme nation, ils ne ressentaient que peu la nécessité d'exporter et encore moins celle d'importer. Dès lors, on n'exagérerait pas en disant que les Etats-Unis croyaient pouvoir « adopter une politique protectionniste sans craindre des représailles trop coûteuses ; une certaine notion de l'équilibre du marché intérieur y [prenait] facilement le pas sur le développement des échanges avec l'étranger »¹.

Le protectionnisme, doctrine de la majorité et non de la totalité du peuple américain, était global. Il ne commandait pas seulement l'attitude des Etats-Unis à l'égard des importations de marchandises. C'était lui, également, qui avait conduit en 1924 à l'adoption des lois restreignant l'immigration. Par leur promulgation, on avait voulu protéger la main-d'œuvre nationale contre la concurrence jugée indésirable des immigrants, « travailleurs dociles et peu exigeants »². C'était en fait tout l'*American Way of Life* que l'on désirait sauvegarder.

Dans le domaine du commerce extérieur et jusque vers 1920, le protectionnisme avait été surtout le fait de milieux industriels. Depuis lors, il avait de plus en plus gagné les cercles agricoles. Ceux-ci prétendaient avoir été lésés lors des revisions précédentes du tarif. Il est indéniable que leur situation pouvait causer certains soucis. Pendant la guerre, les paysans s'étaient équipés de manière à pouvoir satisfaire une demande atteignant un niveau anormalement élevé. Lorsque, dès 1921, le protectionnisme des autres pays leur fit perdre certains de leurs débouchés extérieurs, ils devinrent des surproducteurs chroniques et le restèrent.

Les milieux agricoles adoptèrent alors une attitude semblant indiquer que les faits marchaient plus vite que la pensée. Au lieu de demander que leur pays suive une politique douanière devant leur permettre de retrouver leurs débouchés extérieurs, l'idée que la capacité d'absorption du marché américain était inépuisable leur en fit réclamer le monopole. Cela ne manquait pas d'être paradoxal. Cependant, ils poursuivaient cette fin avec d'autant plus d'assiduité que le gouvernement refusait de leur venir directement en aide, en particulier en leur octroyant des garanties en matière de prix³.

¹ FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 53.

² FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 74-75.

³ *Congressional Record*, 25 février 1927, traduit par FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 250-251 ; *New York Times*, 8 mars 1929 ; la première des grandes lois américaines d'aide à l'agriculture ne fut promulguée qu'en 1933, dans le cadre du *New-Deal* du président Roosevelt, cf. p. 94.

En 1928, la question douanière était devenue l'un des enjeux de la bataille électorale pour le renouvellement de la présidence et du Congrès des Etats-Unis. Le parti républicain avait inscrit dans son programme la promesse d'un réajustement des droits, principalement au titre de l'aide à l'agriculture ¹. Toutefois, il ne devait pas s'agir d'une revision totale du tarif. Seule une adaptation modérée et limitée à certains secteurs était envisagée.

Les élections se terminèrent par une très nette victoire du parti républicain. Disposant déjà de la majorité absolue au Congrès, il vit le nombre de ses élus passer de 49 à 56 au Sénat et de 237 à 267 à la Chambre des représentants. M. Herbert C. Hoover accéda à la présidence des Etats-Unis avec le plus grand nombre de voix jamais recueilli par un candidat ².

Section 2

L'ASPECT HORLOGER

DE LA PROCÉDURE DE REVISION DU TARIF DOUANIER DEVANT LE COMITÉ DES VOIES ET MOYENS

Le résultat des élections de 1928 pouvait être interprété — et il le fut — comme une autorisation ou même comme un mandat au Congrès de procéder au plus vite à une revision du tarif douanier. Constitutionnellement, la priorité législative appartenait à la Chambre des représentants. Son Comité des voies et moyens, compétent en la matière, établit immédiatement son plan de travail. En décembre déjà, il annonça qu'il tiendrait des audiences publiques dès le 6 janvier 1929. Elles allaient durer plus de 6 semaines ³.

Le Comité des voies et moyens, composé de 25 membres appartenant en majorité au parti au pouvoir, était alors présidé par le député Hawley qui, avec le sénateur Smoot, président du comité correspondant du Sénat, donna son nom au tarif de 1930. Les audiences publiques — appelées *hearings* en Amérique — avaient et ont encore pour but d'offrir à tous les

¹ (Anonyme), *The Position of the Republican Party on Tariffs from 1856 to 1948*, in *Congressional Record*, 15 septembre 1949, p. 13 143-13 144.

² La majorité absolue était de 49 au Sénat et de 218 à la Chambre des représentants ; M. Hoover recueillit 21,4 millions de voix (444 électeurs) contre 15,0 millions (87 électeurs) à son principal adversaire, le démocrate Smith ; *Historical Statistics of the United States, 1789-1945*, Washington 1949, p. 288-293.

³ U. S. CONGRESS (71th) - HOUSE - *Tariff Readjustment - 1929, Report to Accompany H. R. 2 667*, 9 mai 1929, p. 1 et 55.

intéressés l'occasion d'exprimer leur point de vue au sujet de certaines mesures législatives ou de décisions envisagées par le Congrès ou l'Administration. La procédure y est en général orale, mais les dépositions sont fréquemment complétées et confirmées par un mémoire ou parfois même remplacées entièrement par un rapport écrit.

Le Comité des voies et moyens consacra quelques heures de son audience publique du 16 janvier 1929 à la question des droits sur les produits horlogers. La plupart de ses membres étaient hostiles aux importations¹. Ce climat ne rendait pas facile la tâche de ceux qui requéraient un traitement douanier convenable pour les marchandises étrangères.

La cause des importations de produits horlogers de petit volume fut plaidée par l'*American Watch Importers' Association* et l'*American Watch Importers' Tariff Protective League*². Elles faisaient valoir que les achats à l'étranger de leurs membres ne créaient guère de concurrence pour les manufactures américaines, car ils portaient principalement sur des articles n'étant pas fabriqués aux Etats-Unis.

Elles relevaient aussi que depuis l'entrée en vigueur du tarif de 1922, la production des manufactures américaines d'horlogerie n'avait cessé d'augmenter et que leurs résultats financiers révélaient une prospérité des plus réjouissantes³. Les porte-parole des importateurs tiraient de cette situation la conclusion que les fabricants des Etats-Unis n'avaient nullement besoin d'une protection douanière accrue. Ils en voyaient aussi la preuve dans le fait que ces derniers n'avaient pas osé provoquer un examen du problème des importations sur la base des *Flexible Provisions*⁴ du tarif alors en vigueur.

Un argument majeur de l'*American Watch Importers' Association* invoquait l'intérêt des consommateurs. Leur droit à un approvisionnement aussi abondant que possible du marché en produits aux prix facilement accessibles à toutes les classes de la population militait incontestablement en faveur, non seulement du maintien du *statu quo*, mais bien encore de l'abaissement des droits de douane.

Le niveau de ceux alors en vigueur, en constituant une véritable prime à la contrebande, fournissait un autre argument de poids aux importateurs. Ils avaient pu constater que, pour les montres et mouvements, les contrebandiers demandaient comme prix de leurs services une rétribution égale à 50 % des droits qui auraient dû être acquittés selon le tarif de 1922. Une augmentation de ceux-ci ne pouvait donc qu'apporter un nouvel encouragement aux trafiquants et rendre encore plus difficile la position du commerce régulier.

¹ *Journal of Commerce*, 17 janvier 1929.

² U. S. CONGRESS (70th) - HOUSE - *Tariff Readjustment - 1929, Hearings... op.cit.*, p. 1727-1739 et 2379-2394.

³ La *Waltham Watch Co.*, qui venait d'être réorganisée, était la seule à ne pas réaliser d'importants bénéfices.

⁴ cf. p. 10.

Les importateurs en arrivaient dès lors à proposer au Comité des voies et moyens des modifications étendues des droits sur l'horlogerie et de la portée même des positions du tarif lui étant consacrées. A une exception près, ils suggéraient pour les mouvements de montres des réductions, allant de 7 à environ 80 %¹. Ils préconisaient aussi l'abaissement du droit sur les pièces détachées de 45 à 15 % et la transformation de celui sur les boîtes (45 % *ad valorem*) en un droit spécifique de \$ 0,25 par pièce pour celles en métaux communs et de \$ 0,50 par pièce pour celles en métaux précieux.

Les importateurs — auxquels la TD. 42.832 avait enlevé bien des possibilités² — demandaient en outre que le même traitement douanier fût accordé aux mouvements remontés ou en chablon et à ceux complets ou incomplets. Ils recommandaient de plus l'abandon total du système des ajustements en tant que base de perception des droits. Ils soulignaient que cette méthode de tarification était peu satisfaisante, parce qu'elle se fondait sur des caractéristiques qui n'avaient pas de consistance matérielle et dont l'existence ou l'absence était par conséquent impossible à contrôler. Cet obstacle était d'autant plus absolu qu'il n'y avait en la matière ni standard de référence ni définition de ce qu'il fallait entendre par ajustement. Finalement, on faisait remarquer que cette notion (inexistante au point de vue technique) n'avait même pas une valeur commerciale très réelle, les consommateurs ne se laissant guère influencer par elle ; leur choix était plutôt guidé par le nombre de pierres des montres offertes et la réputation des fabricants.

Les manufactures américaines de montres ancrées empierrées parlaient une tout autre langue. Elles avaient le double avantage de présenter une thèse³ qui bénéficiait d'un préjugé favorable auprès de la plupart des membres du Comité et de pouvoir la construire sur la théorie de l'égalité

¹ Les droits sur les mouvements proposés par les importateurs étaient les suivants :

Nombre de pierres	Droits proposés	Droits du tarif de 1922
1 à 6	\$ 0,70	\$ 0,75
7 à 11	\$ 1,25	\$ 1,25
12 à 16	\$ 1,50	\$ 2,00 - 7,00
17	\$ 2,50	\$ 2,50 - 7,50
18 et 19	\$ 5,00	\$ 10,75
20 et plus	\$ 7,50	\$ 10,75
U. S. CONGRESS (70th) - HOUSE - <i>Tariff Readjustment</i> - 1929, <i>Hearings...</i> op.cit., p. 1738.		

² cf. p. 13.

³ U. S. CONGRESS (70th) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Hearings...* op.cit., p. 1739 - 1753 ; *Supplemental Brief of the American Watch Manufacturers*.

sation des coûts de production, fondement même de la politique douanière du parti républicain.

L'argument majeur des manufactures était simple. Il consistait à dire que les salaires des ouvriers horlogers n'atteignaient en Suisse que le tiers environ de ceux payés en Amérique, que les frais de main-d'œuvre représentaient le 85 % du prix de revient de la montre et que, l'efficiencia étant égale des deux côtés de l'Atlantique, les taux du tarif de 1922 étaient inadéquats en ne compensant pas entièrement la différence entre les coûts de production suisse et américain.

Pour renforcer leur démonstration, les manufactures citaient encore des avantages indirects dont auraient joui leurs concurrents suisses : aide importante de l'Etat ; formation de la main-d'œuvre dans des écoles spéciales financées par les pouvoirs publics ; sollicitude de ces derniers à l'égard des désirs de l'industrie. Comme preuve de leurs assertions, elles mettaient en regard de l'accroissement de la demande l'augmentation des importations et la diminution de leur propre production survenues depuis 1922¹. Elles soulignaient que leur capacité de production, déclarée à 3,7 millions de mouvements par année, n'était utilisée qu'à raison de 60 % environ². Elles voyaient en outre un préjudice justifiant une protection accrue sur le marché américain dans le fait que la concurrence étrangère les avait peu à peu éliminées de presque tous leurs débouchés extérieurs.

Les manufactures se plaignaient encore de ne pas avoir pu jouir de toute la protection qu'aurait dû leur accorder le tarif de 1922, ceci en raison des ruses dont usaient, prétendaient-elles, les importateurs pour ne pas acquitter la totalité des droits prévus par la loi. Elles critiquaient en particulier l'importation de mouvements démontés présentés au dédouanement comme parties détachées, la pratique du surempierrage³ et l'habitude de certains importateurs de faire insculper par leurs fournisseurs des mentions d'ajustements sur des mouvements qui, au point de vue des manufactures, n'auraient pas dû en porter.

Pour leurs propositions de revision des droits, les manufactures partaient de l'idée qu'un tarif compensant exactement les différences de

¹ Les thèses des importateurs et des manufactures étaient donc contradictoires sur ce point ; l'auteur n'a pas réussi à déterminer quelle partie avait sollicité les chiffres.

² Cette capacité déclarée de production était supérieure de plus de moitié à la production effective la plus élevée réalisée par les manufactures en question (2,3 millions de pièces) ; la marge était par trop grande pour que l'argument pût être sans autre admis comme bien fondé.

³ Surempierrage : augmentation aux Etats-Unis du nombre de pierres d'un mouvement importé, que celui-ci eût ou n'eût pas été préparé à l'étranger à cette fin ; cette pratique existait en particulier en raison du fait que le tarif américain fixait des droits croissant, entre autres, en fonction du nombre de pierres ; l'opération était avantageuse dès le moment où la transformation coûtait moins cher que l'économie de droits réalisable en présentant à la douane un mouvement à bas empierrage plutôt qu'un mouvement ayant le nombre de pierres demandé par le marché ; cf. p. 68.

coûts de production entre les Etats-Unis et la Suisse leur permettrait de développer leur capacité de production au point de pouvoir approvisionner la quasi-totalité du marché américain, seule une petite porte restant ouverte pour l'importation d'articles vraiment hors-série destinés à une clientèle restreinte et particulièrement exigeante.

Afin d'assurer cette égalisation, elles préconisaient, quant aux principes de taxation, la fixation de droits sur les mouvements augmentant en fonction directe de leur nombre de pierres et inverse de leur dimension. Elles faisaient en effet valoir qu'un mouvement revenait d'autant plus cher à fabriquer aux Etats-Unis qu'il comptait davantage de pierres ou était plus petit. Elles désiraient en outre que des droits additionnels vinssent grever les spécifications propres à certains mouvements, derechef parce que le fait de les y incorporer accroissait le prix de revient de ces articles. Enfin, elles suggéraient de fixer la limite entre les positions 367 et 368 à 1,77 pouce mesuré sur la largeur des mouvements¹.

En ce qui concerne le niveau des droits, la clef de voûte du système proposé par les manufactures était la fixation d'un taux de \$ 2,25 pour les mouvements mesurant de 1,61 à 1,77 pouce et comptant 7 pierres. Il devait être augmenté d'un montant d'ailleurs indéfini pour chaque fraction de pouce en moins de 1,61 et s'accroître aussi de \$ 0,25 pour chaque pierre en plus de 7.

Mais ce n'était pas tout. Les propositions des manufactures comprenaient encore trois droits additionnels : \$ 2,00 pour les mouvements à remontage automatique ou construits de manière à fonctionner plus de 47 heures après un remontage ; 25 % des droits de base pour les mouvements munis d'un dispositif de réveil ou de sonnerie ; \$ 1,00 pour chaque ajustement. Par rapport au tarif de 1922, ces revendications eussent entraîné des augmentations de 200 à 1400 % environ. Elles auraient surtout affecté les articles de petites dimensions. Quant au droit spécial sur les ajustements, son but était de décourager le marquage alors usuel. En effet, malgré que les manufactures eussent offert une définition partielle de ce qu'elles entendaient englober dans la notion d'ajustement², elles avaient précisé que selon leur plan, l'insculpation apparaissant sur les mouvements devait être l'unique base de taxation.

Les manufactures demandaient encore que des changements fondamentaux fussent apportés aux dispositions couvrant les parties détachées. A l'exception, et pour cause, de celui sur les pierres, les droits devaient

¹ 1,77 pouce correspond à 44,956 mm. ; c'était le diamètre des plus grandes montres de poche alors fabriquées aux Etats-Unis ; MILHAM W. I., *Time and Time-keepers*, New-York 1947, p. 97 ; sous l'empire du tarif de 1922, la limite entre les positions 367 et 368 avait été arrêtée à 19 lignes, soit 42,860 mm., par la TD. 42 307.

² « L'ajustement aux positions consiste dans les modifications du mécanisme de la montre qui, après l'assemblage et le réglage, peuvent être nécessaires afin de le faire fonctionner avec le même degré de précision dans les différentes positions où une montre peut se trouver durant son emploi » ; U. S. CONGRESS (70th) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Hearings...op.cit.*, p. 1752.

être sensiblement augmentés. De plus, ceux *ad valorem*, au lieu de continuer à être calculés sur la valeur de l'article importé, eussent dû l'être sur le prix de gros de l'article américain comparable. A taux égal, cela aurait provoqué un accroissement de la charge douanière d'environ 50 %. Enfin, l'importation des sous-assemblages, c'est-à-dire des parties détachées composées de deux pièces ou plus déjà fixées les unes aux autres, eût dû être absolument prohibée, à moins qu'ils ne constituassent un mouvement complet présenté au dédouanement comme tel. Par cette mesure draconienne, on voulait empêcher l'importation de mouvements incomplets ou en chablons au tarif des parties détachées.

Les manufactures avaient encore des vœux bien précis dans le domaine des prescriptions de marquage. Elles voulaient que seul le nom du fabricant étranger pût figurer sur les mouvements et que ceux-ci portassent en plus des autres marques déjà exigées l'indication de leur diamètre en pouces et centièmes. Enfin, des dimensions minima eussent dû être fixées pour les marques d'origine qu'il fallait apposer sur les cadrans.

Les fabricants américains de grosse horlogerie¹, intervenant aussi comme producteurs de montres ancrées à goupilles, invoquaient des arguments semblables à ceux des manufactures de montres ancrées empierrées. Toutefois, s'ils s'en prenaient, comme ces dernières, aux importations accrues, ils critiquaient surtout le fait que l'augmentation portait principalement sur des mouvements de plus en plus petits. Ils en avaient également à la mise sur le marché de mouvements étrangers comportant une seule pierre ne remplissant aucune fonction mécanique, au dédouanement sous la rubrique des montres d'articles qu'ils considéraient être des pendulettes et au chablonnage à l'importation.

Ces fabricants s'en remettaient aux demandes des dites manufactures pour la fixation des droits sur les montres, mouvements et leurs parties détachées. Par contre, ils émettaient leurs propres revendications, basées aussi sur le principe de l'égalisation des coûts de production, pour la grosse horlogerie. Ils préconisaient un droit à la pièce variant selon des classes de valeur établies d'après le prix de gros de l'article américain comparable, la perception d'un droit additionnel spécifique pour chaque pierre et l'interdiction de l'importation des sous-assemblages. Par ailleurs, des mesures complémentaires auraient dû pourvoir à l'élimination des pratiques déloyales dont les importateurs se rendaient prétendument coupables².

¹ U. S. CONGRESS (70th) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Hearings...op. cit.*, p. 1761-1769.

² Si certains importateurs usaient de méthodes effectivement peu orthodoxes, la plupart cherchaient simplement à faire dédouaner leurs achats aux taux les plus favorables prévus par le tarif, en les présentant sous une forme ou dans un état leur donnant droit au traitement visé ; cette ingéniosité était sans doute de bonne guerre ; de plus, elle était parfaitement licite ; les tribunaux douaniers américains l'avaient à maintes reprises confirmé.

Le Comité des voies et moyens enregistra encore les plaintes et vœux de l'unique fabricant américain de ressorts d'horlogerie¹, ainsi que de l'*American* et de la *National Watch Case Manufacturers' Association*². Ces dernières s'en prenaient à la concurrence des importations de boîtes, qui ne représentaient pourtant que le 5 % de la production américaine. Elles dénonçaient les fausses déclarations de valeur qu'auraient eu coutume de faire les importateurs³. Pour remédier à cette situation, elles demandaient que les boîtes fussent grevées à la fois d'un droit *ad valorem* calculé sur le prix de gros de l'article américain comparable et d'un droit spécifique différent selon la matière utilisée.

Le cercle était ainsi complet. Le stade suivant de la procédure de revision du tarif douanier allait se dérouler uniquement sur le plan parlementaire. Il ne fallait pas être grand clerc pour prévoir que les députés protectionnistes s'en donneraient à cœur-joie.

Section 3

LE PROJET DU COMITÉ DES VOIES ET MOYENS ET SON EXAMEN PAR LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Après avoir entendu 1100 personnes et recueilli des témoignages et rapports couvrant 11.000 pages, le Comité des voies et moyens constitua des groupes de travail. Leur tâche consistait à revoir les différents chapitres du tarif sur la base des arguments avancés lors des audiences et avec le concours de fonctionnaires spécialistes des questions douanières. Une fois ce travail terminé, les membres républicains du Comité, et eux seuls, établirent le projet devant être soumis à la Chambre.

Celui-ci fut présenté le 9 mai 1929, avec un rapport exposant les considérations par lesquelles la majorité du Comité s'était laissée guider⁴. Le principe de l'égalisation des coûts de production venait naturellement au premier rang. Le souci de maintenir et promouvoir la prospérité des Etats-Unis en empêchant que des importations puissent se faire dans des conditions propres à mettre en péril les salaires américains était aussi

¹ U. S. CONGRESS (70th) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Hearings...op. cit.*, p. 1722 - 1727.

² U. S. CONGRESS (70th) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Hearings...op. cit.*, p. 1753 - 1757.

³ Les mouvements acquittant un droit *spécifique* et les boîtes un droit *ad valorem*, la tentation était naturellement grande, lors de l'importation d'une montre complète, de forcer la valeur du mouvement pour diminuer d'autant celle de la boîte, tout en déclarant exactement leur valeur totale.

⁴ U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Report...op. cit.*, p. 1 - 12.

primordial. Un certain droit préférentiel des producteurs nationaux au marché des Etats-Unis avait également inspiré le Comité. Par ailleurs, celui-ci disait avoir cherché à accorder un degré de protection identique partout où les besoins étaient les mêmes. Ses propositions voulaient sauvegarder le standard de vie américain.

Le tarif de 1922, œuvre déjà du parti républicain, n'était pas critiqué. On estimait simplement que sa structure et ses taux ne correspondaient plus aux nécessités, qu'il était dépassé ! Le Comité se déclarait dès lors convaincu de la nécessité d'une revision du tarif, dans le sens de la hausse surtout. Mais il affirmait que c'était là un problème purement américain et ne touchait mot de la position créancière des Etats-Unis à l'égard du reste du monde. Il croyait qu'à l'abri d'un tarif protectionniste encourageant l'autarcie, ceux-ci demeureraient prospères, quels que fussent les bouleversements que pourraient éventuellement connaître les autres nations.

Dans son rapport, le Comité indiquait dans quel esprit il avait examiné le problème de la revision des droits sur les articles horlogers. « ... L'industrie horlogère [américaine] s'est régulièrement développée, depuis sa fondation autour de 1809 ; mais malgré l'excellence de ses produits et sa haute réputation d'efficiance, elle n'a pas, depuis l'adoption du tarif de 1922, participé à la prospérité générale... Depuis lors, les importations de montres et de grosse horlogerie... ont plus que doublé. En 1927, leur valeur était égale au 22 % de celle de la production nationale, alors que les exportations de cette dernière n'en représentaient que le 4 %. Ces importations... consistent principalement en montres-bracelets de prix bas et moyens. L'écart entre les prix ex-fabrique des montres et de la grosse horlogerie importées et ceux auxquels les articles [américains] sont vendus aux Etats-Unis est souvent égal à plusieurs centaines de pour-cents des premiers. Tant la rédaction que les faibles taux du présent tarif ont fait subir un préjudice à l'industrie horlogère nationale. On a envoyé des mécanismes incomplets, employé des substituts pour certaines pierres et eu recours à des marquages susceptibles d'induire en erreur pour échapper aux droits les plus élevés... Dans le but d'acquitter les droits les plus bas, [on a fait passer] des montres comme grosse horlogerie [et vice versa]... Pour empêcher ces pratiques, les positions montres et grosse horlogerie ont été refondues afin... de couvrir toute la gamme des articles produits aux Etats-Unis par des taux correspondant au degré d'intensité de la concurrence et aux différences entre les coûts de production... Dans l'ensemble, les droits ont été augmentés d'environ 50 % en moyenne par rapport à ceux... du tarif de 1922 » ¹.

Dans ses propositions quant à la structure du tarif ², le Comité adoptait

¹ U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Report...op.cit.*, p. 42.

² U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Report...op.cit.*, p. 53 - 56.

presque tous les vœux émis par les fabricants américains. Sans aller toutefois aussi loin qu'eux pour le niveau des droits ou l'imposition de certaines prohibitions, il recommandait des augmentations et des mesures extrêmement protectionnistes. Comme suggéré par les producteurs nationaux, il fixait à 1,77 pouce la limite entre les positions 367 et 368. Elle valait pour tous les articles, qu'ils fussent ou non destinés à être portés sur la personne.

Pour les mouvements, le Comité avait accepté l'idée que les droits devaient être d'autant plus élevés que ces articles étaient plus petits ou comptaient davantage de pierres. Ses propositions portaient d'un taux de \$ 1,25 pour les mouvements mesurant de 1,5 à 1,77 pouce et comportant de 2 à 7 pierres. Celui-ci augmentait irrégulièrement et atteignait \$ 2,50 pour les mouvements de 2 à 7 pierres de moins de 0,6 pouce. Il y avait en tout 7 taux de base fixés en fonction de la dimension des mouvements ¹.

Ces droits de base eussent été réduits de 40 % pour les mouvements n'ayant pas de pierre ou n'en comptant qu'une et augmentés de \$ 0,20 pour chaque pierre en plus de 7. Non content de cela, le Comité recommandait en outre la perception d'un droit additionnel de \$ 1,00 sur les mouvements à remontage automatique ou pouvant fonctionner plus de 47 heures après un remontage et celle d'un autre droit additionnel de \$ 1,00 pour chaque ajustement, selon le marquage apparaissant sur les ponts. Il estimait cependant qu'une présomption de 3 ajustements au moins devait s'appliquer à tous les mouvements mesurant un pouce et plus et comptant 15 pierres ou davantage ².

Les droits recommandés par le Comité eussent été plus avantageux que ceux du tarif de 1922 pour quelques rares types de mouvements comportant au moins 18 pierres. En revanche, pour tous les autres, ils auraient entraîné des majorations importantes. Pour les genres de mouvements les plus couramment livrés aux Etats-Unis, elles auraient été com-

¹ Les droits de base sur les mouvements proposés par le Comité des voies et moyens étaient les suivants :

Mouvements ayant de 2 à 7 pierres	
mesurant de 1,51 à 1,769 pouce	\$ 1,25 par pièce
» ¹ » 1,21 à 1,50 »	\$ 1,40 » »
» » 1,01 à 1,20 »	\$ 1,55 » »
» » 0,91 à 1,00 »	\$ 1,75 » »
» » 0,81 à 0,90 »	\$ 2,00 » »
» » 0,61 à 0,80 »	\$ 2,25 » »
» 0,60 pouce et moins	\$ 2,50 » »
U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - <i>Tariff Readjustment</i> - 1929, <i>Report...op. cit.</i> , p. 53 - 56.	

² Le Comité ne prévoyait en revanche pas de droit additionnel sur les mouvements munis d'un dispositif de réveil ou de sonnerie.

prises entre 185 et 533 %. L'incidence des nouveaux droits aurait dans presque tous les cas largement dépassé 100 %. Elle aurait le plus souvent été d'environ 200 %¹.

On ne voit donc guère comment — au moins pour les mouvements — le Comité était arrivé à ce 50 % d'augmentation moyenne par rapport au tarif de 1922 auquel il se référait, à moins qu'il eût d'ores et déjà admis que le droit additionnel sur les ajustements ne serait pas perçu, parce que suffisamment exorbitant pour faire disparaître le marquage incriminé. Peut-être avait-il aussi pris en considération le fait que le niveau de quelques droits de base rendrait certaines importations impossibles ? L'incidence moyenne effective s'en serait naturellement trouvée abaissée dans une large proportion.

Pour les boîtes, le Comité préconisait, conformément encore aux vœux des fabricants américains, le maintien de l'ancien droit *ad valorem* de 45 % et la perception d'un droit spécifique nouveau variant entre \$ 0,75 pour celles en métaux précieux et \$ 0,20 pour celles en métaux communs. L'ampleur de l'augmentation allait de 15 % pour les premières à plus de 250 % pour les secondes². Mais c'était pour les parties détachées que les changements et augmentations les plus marqués devaient intervenir.

Les platines auraient été grevées d'un droit égal à la moitié de celui qu'eût acquitté le mouvement auquel elles étaient destinées ou pouvaient convenir. Pour les sous-assemblages, le droit aurait même été celui du mouvement complet, ce qui eût équivalu à une prohibition d'importation. Les fabricants américains auraient voulu qu'elle fût promulguée *de jure*. Le Comité se contentait d'une solution qui l'eût créée *de facto*. Par ailleurs, le droit spécifique sur les cadrans était porté à \$ 0,05 en plus du droit de base de 45% *ad valorem*. Fait nouveau, il devait être perçu aussi sur ceux attachés à un mouvement, ce qui accroissait encore l'augmentation des taux grevant ce dernier. Enfin, le droit sur les parties détachées échappant aux tarifications spéciales précitées eût passé de 45 à 65 % *ad valorem*. Les suggestions du Comité eussent entraîné des augmentations allant de 45 à 9000 % environ et — à supposer que les importations eussent encore été possibles — des incidences comprises entre 65 et 4000 % à peu près. Seul le droit sur les pierres serait resté fixé à 10 % *ad valorem* ; c'était un article que les fabricants américains de montres étaient obligés de se procurer à l'étranger !

Dans le domaine de la grosse horlogerie, les propositions du Comité étaient également le reflet fidèle des revendications des fabricants américains. Pour les mouvements, elles prévoyaient un droit *ad valorem* de 65 % auquel devaient s'ajouter un droit à la pièce variant selon des classes

¹ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Finance... on H. R. 2 667*, Washington 1929, p. 726 et 740.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Domestic Value - Conversion of Rates*, Washington 1932, p. 317 - 321.

de valeur et un droit pour chaque pierre. Les prescriptions relatives aux pièces détachées étaient calquées sur celles de la position 367.

Pour les deux positions horlogères, le Comité ne proposait pas de modifications importantes des dispositions du tarif de 1922 concernant le marquage. D'autre part, il considérait comme pratiquement impossible à réaliser le changement des bases de perception des droits *ad valorem* souhaité par bien des producteurs américains¹. Enfin, il se prononçait en faveur du maintien, quoique avec quelques adaptations, des *Flexible Provisions*² du tarif de 1922. Elles lui paraissaient être le symbole de la prétention des Etats-Unis à la fixation par des méthodes scientifiques du niveau de leurs droits de douane !

Au cours d'une session extraordinaire du Congrès, le projet du Comité fit, pendant près de 3 semaines, l'objet des délibérations et marchandages de la Chambre des représentants. Toute apparence de vouloir procéder à une revision limitée du tarif de 1922, comme le président Hoover l'avait demandé dans son message de convocation du 7 mars 1929³, disparut alors définitivement.

Le 28 mai 1929, la Chambre terminait ses travaux. Elle avait apporté de nombreuses modifications au projet du Comité ; la plupart des amendements accroissaient encore le degré de protection accordé aux producteurs américains ; les positions horlogères étaient par contre reprises dans la version suggérée par le Comité⁴. En vote final, ce « monument de protectionnisme » fut adopté par 264 voix contre 147⁵. C'était maintenant au tour du Sénat de s'en occuper. Cependant, le problème avait depuis longtemps débordé du cadre des Etats-Unis.

Section 4

LES RÉACTIONS PROVOQUÉES A L'ÉTRANGER ET PARTICULIÈREMENT EN SUISSE PAR LA PREMIÈRE PHASE DES TRAVAUX DE REVISION DU TARIF AMÉRICAIN

Dans un message du 16 avril 1929, le président Hoover avait fort justement relevé qu'une revision tarifaire ne devait pas ignorer les impératifs des relations économiques des Etats-Unis avec l'étranger et souligné

¹ U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - *Tariff Readjustment* - 1929, *Report...op.cit.*, p. 169 ; le souci de résoudre ce problème était confié au président des Etats-Unis, *op.cit.*, p. 249-250.

² cf. p. 10.

³ *New-York Times*, 8 mars 1929.

⁴ U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - *H. R. 2667*, 28 mai 1929.

⁵ *Congressional Record*, 28 mai 1929.

que ce pays ferait vraisemblablement preuve de peu de sagesse en sacrifiant davantage sur le plan des exportations qu'il ne pourrait gagner par des interventions dans le domaine des importations¹. L'Amérique devait en effet s'attendre que les autres pays ne laissent pas passer sans mesures de représailles les augmentations envisagées de ses droits. Dès le début des travaux parlementaires, la plupart avaient d'ailleurs déposé à Washington des notes de protestation et de mise en garde. Elles furent renouvelées et renforcées lorsque furent connus les taux adoptés par la Chambre des représentants.

Ces notes reprochaient aux Etats-Unis de pécher par inconséquence, en exigeant d'une part des pays de l'ancien monde le paiement intégral de leurs dettes de guerre et en les empêchant simultanément d'autre part de gagner par le commerce les dollars devant leur permettre de les acquitter. Elles dénonçaient l'aveuglement des Américains lorsqu'ils prétendaient que les mesures dont ils envisageaient la promulgation au titre du développement de leur prospérité ne concernaient pas l'étranger ni ne pouvaient souffrir sa critique².

Un peu partout, on s'élevait contre la conquête des marchés par les produits d'outre-Atlantique. Non sans raisons, on relevait qu'elle avait été tolérable tant qu'on trouvait aux Etats-Unis un débouché important, mais qu'il ne pouvait plus en être de même au moment où ceux-ci menaçaient de fermer leurs frontières aux marchandises étrangères. On constatait que les développements nés de la division internationale du travail étaient mis en péril par le protectionnisme se manifestant à Washington. On craignait en particulier qu'il fît disparaître le caractère complémentaire des économies européenne et américaine.

On notait avec étonnement que les exportateurs américains ne semblaient guère se préoccuper du tour que prenait la revision du tarif douanier. Les autres pays ne pouvaient donc se fonder que sur leurs propres forces pour conduire la bataille ; les importateurs américains eux-mêmes ne pouvaient pas être d'un grand secours, puisque leur cause éveillait si peu de sympathie dans les milieux de la majorité protectionniste du Congrès.

Les associations économiques en appelaient à leurs gouvernements pour qu'ils ne se satisfassent pas de protestations platoniques, mais prissent des mesures de rétorsion et de défense. Nombre d'entre elles suggéraient la création d'une « union sacrée » de l'Europe pour en faire « une chasse gardée où soit appliqué aux produits manufacturés aux Etats-Unis le même régime douanier infligé par ce pays aux producteurs étrangers »³.

¹ Message présidentiel du 16 avril 1929 ; cf. STADELMANN BRUNO, *Die Handelspolitischen Beziehungen der Schweiz zu den Vereinigten Staaten von Amerika*, Zurich 1933, p. 88.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 13 mars 1929.

³ *La Fédération Horlogère Suisse*, 29 décembre 1928.

L'idée que seule une Europe unie et aux gouvernements agissant de concert pourrait intervenir avec quelque chance de succès dans le débat allait être souvent répétée. Cependant, pour qu'un tel mouvement eût pu naître, il aurait fallu qu'une grande nation prît l'initiative des opérations. Mais les mois passèrent sans qu'aucun pays se mît à la tête d'une coalition. Les démarches nationales furent nombreuses. Jusqu'en juillet 1929, 38 Etats avaient protesté à Washington ¹. Malheureusement, aucune des tentatives de créer la cohésion et une unité d'action entre les nations intéressées n'eut de résultat pratique.

En Suisse, une réunion des exportateurs d'horlogerie aux Etats-Unis fut convoquée, en février 1929 déjà, par la Chambre suisse de l'horlogerie dans le but d'aviser aux mesures à prendre. Une commission *ad hoc* fut nommée avec mission de pourvoir à l'établissement et à l'exécution de plans de défense ². Les efforts qu'elle déploya ne furent hélas pas couronnés du succès qu'ils auraient mérité.

La guerre douanière n'avait pas beaucoup de partisans. La commission savait que c'était une arme à double tranchant ; elle n'ignorait pas non plus que la législation américaine prévoyait des contre-mesures allant jusqu'à la prohibition absolue d'importation pour les marchandises de pays commettant, dans le domaine commercial, des actes jugés hostiles ³. En revanche, de nombreuses voix se prononçaient en faveur d'un moyen tout aussi dangereux, le boycott des produits américains ⁴. Toutefois, la commission s'en tint pour commencer à l'envoi d'une circulaire à leurs importateurs en Suisse attirant leur attention et celle de leurs fournisseurs sur les risques d'affaiblissement de l'économie helvétique et de réactions hostiles aux articles américains que pourrait comporter une hausse des droits aux Etats-Unis.

La commission envisagea également d'interrompre la livraison aux fabriques américaines d'horlogerie de pièces détachées dont elles s'approvisionnaient en Suisse. Mais il eût fallu pour cela que l'industrie fût mieux organisée qu'elle ne l'était alors. Il aurait été à l'époque impossible de prévenir des fuites ou même l'achat d'entreprises suisses par des maisons des Etats-Unis. D'ailleurs, celles-ci auraient également pu s'organiser pour produire dans leur propre pays les articles en question. On renonça dès lors à utiliser ce moyen.

¹ *Finance and Commerce*, 17 juillet 1929.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 1^{er} et 16 février 1929.

³ *Tariff Act of 1922*, Section 317 ; cette notion a été reprise par le *Tariff Act of 1930*, Section 338.

⁴ On pensait surtout aux automobiles, mais les Etats-Unis en produisaient alors 3 à 4 millions par année, en exportaient 500.000, dont 3000 à peine en Suisse ; un boycott aurait donc surtout touché les entreprises suisses vivant de ce commerce ; que les garagistes suisses craignaient une telle mesure est démontré par une résolution adoptée à l'assemblée des délégués de l'Automobile Club de Suisse ; *Revue Automobile*, 28 mai 1929.

Par contre, la commission étudia très à fond la possibilité d'envoyer une délégation aux Etats-Unis. Celle-ci aurait eu la double mission de recueillir des renseignements et de rechercher une entente directe avec les manufactures américaines¹. Ce projet ne fut toutefois pas mis à exécution, en raison surtout de l'opposition qu'avaient manifestée à son égard les importateurs américains de produits horlogers suisses². Ce ne sera malheureusement pas l'unique occasion où l'opinion des fabricants suisses et de leurs clients des Etats-Unis, devant un problème, sera foncièrement divergente. Les intentions de la commission n'étaient d'ailleurs même pas toujours comprises par ses mandants ; devant l'indifférence dont faisaient souvent preuve un grand nombre d'intéressés, elle songea à plusieurs reprises à renoncer à sa tâche³.

La nature des craintes ressenties par l'industrie horlogère suisse face à la menace d'augmentation du tarif américain ressortait nettement des articles de presse inspirés par la commission. Celle-ci avait espéré pouvoir conduire une campagne tant aux Etats-Unis qu'en Suisse. Elle dut renoncer à la première par manque de fonds. Quant à la seconde, elle connut des périodes d'intense activité et d'autres de grand calme, en fonction des nouvelles alarmantes ou au contraire apaisantes qui arrivaient d'Amérique.

La crainte principale était celle du chômage que provoquerait une fermeture du marché américain — un ouvrier sur cinq « travaillait pour les Etats-Unis » — et du déplacement d'entreprises à l'étranger qu'une telle situation pouvait entraîner. En outre, le développement que ferait prendre à la contrebande une hausse des droits, puisque ceux du tarif de 1922 lui avaient déjà donné une ampleur assez extraordinaire, causait aussi une certaine anxiété.

Pour démontrer que les Etats-Unis n'avaient guère de motifs d'entraver les importations de produits suisses, les arguments invoqués étaient très similaires à ceux qui seront avancés 20 ans plus tard, lorsque la politique économique américaine menacera à nouveau de prendre un tour protectionniste aigu. On relevait que la Suisse achetait davantage aux Etats-Unis qu'elle n'y vendait. On mettait en parallèle une consommation annuelle par habitant de fr. 49.— pour les produits américains en Suisse et de fr. 1,70, soit 29 fois moins, pour les produits suisses aux Etats-Unis⁴. On affirmait qu'un pays exportateur, créancier et détenteur de presque tout l'or du monde devait ouvrir ses portes aux marchandises de ses débiteurs et clients.

L'industrie horlogère n'avait pas manqué d'en appeler au Conseil fédéral, en particulier par une pressante résolution adoptée le 28 mai 1929 — ironie des coïncidences⁵ — qui stigmatisait « l'acte inamical [des Etats-Unis],

¹ *La Fédération Horlogère Suisse*, 27 février 1929.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 27 mars 1929.

³ *La Fédération Horlogère Suisse*, 20 mars 1929.

⁴ *Neue Zürcher Zeitung*, 14 février 1929 ; *La Fédération Horlogère Suisse*, 29 juin 1929.

⁵ C'était le jour où la Chambre des représentants terminait l'examen du projet de nouveau tarif.

contraire à l'esprit de mutuelle compréhension qui a toujours présidé aux relations entre nos deux démocraties »¹. Une interpellation avait par ailleurs été déposée au Conseil national. Elle demandait à l'exécutif quelles mesures il comptait prendre pour parer à la menace d'augmentation des droits américains et aux fâcheuses répercussions qu'elle pourrait avoir².

Dans l'état des choses, le Conseil fédéral se trouvait dépourvu de moyens efficaces d'intervention. Des mesures de représailles eussent été prématurées, car le nouveau tarif américain n'était pas encore promulgué. Elles auraient pu indisposer le Congrès à l'égard de la Suisse et influencer défavorablement la suite de ses travaux, qui ne se présentait déjà pas sous les plus heureux auspices pour notre pays. De plus, le Comité des voies et moyens avait considéré comme des immixtions désagréables dans les affaires américaines les notes remises à Washington par de nombreux gouvernements étrangers³.

Le Conseil fédéral chargea pourtant le ministre de Suisse aux Etats-Unis de faire connaître au président Hoover les craintes de la Confédération. Puis, en juin 1929, lorsque le projet de la Chambre des représentants fut connu, la Légation de Suisse remit deux notes de protestation au Département d'Etat⁴. On ne se faisait toutefois pas beaucoup d'illusions à Berne quant au résultat possible de ces démarches. Ces notes se bornaient en effet à exprimer l'espoir que les Etats-Unis, « avec lesquels nous sommes liés d'amitié, comprendront la situation »⁵. Les faits devaient malheureusement démontrer que ce pessimisme était justifié.

L'échec était d'ailleurs général. Les démarches directes entreprises par la Fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie auprès des parlementaires américains ou par l'Association suisse des horlogers auprès du président Hoover n'eurent également pas de suite. Il en fut de même des tentatives faites par l'intermédiaire du comité national américain de la Chambre de Commerce Internationale ou par celui du *Rotary Club* des Etats-Unis⁶. Bien des moyens avaient été mis en œuvre. Aucun n'avait permis d'aboutir au but recherché. Les Américains poursuivaient la revision de leur tarif, indifférents aux répercussions internationales qu'elle pourrait entraîner.

¹ *La Fédération Horlogère Suisse*, 1^{er} juin 1929.

² *Presse Suisse Moyenne*, 21 juin 1929.

³ U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - *Tariff Readjustment - 1929, Report...op.cit.*, p. 6-7.

⁴ STADELMANN BRUNO, *op.cit.*, p. 91.

⁵ Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Sandoz.

⁶ *La Fédération Horlogère Suisse*, 24 juillet 1929 ; *The Rotarian*, avril 1929.

Section 5

L'ASPECT HORLOGER DE LA PROCÉDURE DE REVISION DU TARIF DOUANIER DEVANT LE COMITÉ DES FINANCES

Au Sénat, l'examen préalable du projet de tarif douanier — on ne parlait déjà plus du *Tariff Readjustment of 1929*, mais bien du *Tariff Act of 1929* — était de la compétence du Comité des finances composé de 19 membres appartenant en majorité au parti au pouvoir. Son président était alors le sénateur Smoot dont le nom, accolé à celui du député Hawley, servira à désigner le tarif de 1930.

Le Comité des finances organisa aussi des audiences publiques. Mais dans l'espoir d'en réduire la durée totale, il les répartit entre quatre sous-comités responsables chacun de l'étude de quelques chapitres du tarif. Les *hearings* consacrés à l'horlogerie devaient apporter la confirmation de certains bruits inquiétants qui avaient circulé en Suisse.

Durant les audiences du Comité des voies et moyens, les importateurs d'horlogerie avaient déjà donné l'impression qu'ils jouaient perdants. Ils avaient laissé entendre — tout en demandant officiellement une diminution des droits — qu'ils souhaitaient pouvoir discuter directement avec les manufactures des États-Unis¹. Par la suite, ils s'étaient opposés à des contacts entre fabricants suisses et américains, mais avaient eu des conférences avec ces derniers, dans le but de mettre sur pied une solution de compromis propre à recueillir les suffrages du Congrès².

L'idée en elle-même n'était guère critiquable. Par contre, les termes acceptés par certains importateurs étaient si onéreux qu'ils devaient discréditer la cause des produits horlogers étrangers aux yeux de la plupart des parlementaires. Le sous-comité compétent accueillit d'ailleurs très froidement le compromis qu'on lui soumettait. Il se demandait s'il n'y avait pas là un arrangement, d'un type proscrit par la loi, fait aux dépens des consommateurs³.

Si tous les fabricants américains avaient adhéré au compromis, il n'en était pas de même des importateurs. Les signataires étaient en nombre une

¹ U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - *Tariff Readjustment - 1929, Hearings...op. cit.*, p. 1734.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 22 et 26 juin 1929.

³ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Finance, on H. R. 2667, Schedule 3*, Washington 1929, p. 686 - 727.

minorité qui, cependant, prétendait traiter la majeure partie du volume des affaires dans ce secteur particulier. De toute façon, l'existence de cet arrangement faussa complètement le sens des débats consacrés à l'horlogerie de petit volume.

En effet, au lieu d'avoir d'une part des fabricants demandant une protection accrue et d'autre part des importateurs faisant valoir que celle du tarif de 1922 était déjà suffisante, on eut d'un côté une coalition réclamant ou acceptant une majoration considérable des droits et par ailleurs un petit groupe d'importateurs luttant pour un traitement douanier moins restrictif que celui envisagé par la Chambre des représentants. L'équilibre des forces, déjà précaire en raison des tendances protectionnistes du corps législatif, était définitivement rompu.

Le compromis¹ restreignait le champ d'application de la position 367 aux seuls articles destinés à être portés sur la personne, à condition encore qu'ils ne mesurassent pas plus de 1,70 pouce. Il ne modifiait rien aux droits de base arrêtés par la Chambre des représentants pour les mouvements, mais limitait la réduction de 40 % prévue pour ceux sans pierres ou n'en comptant qu'une aux modèles mesurant 1,20 pouce et plus. En outre, les mouvements ayant 7 pierres ou moins se voyaient grevés d'un droit additionnel entièrement nouveau de \$ 0,35 par pièce.

Pour les autres mouvements, le droit additionnel sur les pierres, au lieu d'être de \$ 0,20 pour chacune de celles en plus de 7, devait être de \$ 0,09 par pierre dès la première pour les mouvements en comptant jusqu'à 15 ou de \$ 0,18 par pierre dès la première également pour ceux ayant un plus haut empierrage.

Par contre, le droit sur les ajustements était réduit à \$ 0,50 ; d'autre part, la présomption introduite par le Comité des voies et moyens² était complètement abandonnée ; il en était de même de l'obligation de marquer les mouvements non-ajustés ; par ailleurs, les cadrans fixés à un mouvement ne devaient plus être grevés du droit spécial prévu pour ces fournitures.

Quelques innovations étaient introduites dans le domaine des parties détachées. Celles destinées uniquement à la réparation (mais à l'exclusion des platines, des ponts et des pierres), lorsqu'elles étaient importées avec des montres ou mouvements complets, se voyaient accorder le bénéfice de l'ancien taux de 45 % *ad valorem* ; cependant, pour qu'elles pussent être dédouanées sous cette clause, leur valeur ne devait pas dépasser 4 % de celle des articles complets qu'elles accompagnaient. Pour les platines et sous-assemblages, il était précisé que le demi-droit ou le droit total applicable devait être au minimum celui qu'acquitterait l'article complet comptant 7 pierres auquel ils pouvaient convenir. Un nouveau paragraphe réglait le sort des parties de boîtes oubliées dans les projets antérieurs. Il

¹ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 711-713.

² cf. p. 31.

fixait un taux de 60 % *ad valorem*, sauf pour les fonds, lunettes et carrures qui devaient acquitter le droit spécifique fixé pour les boîtes de même métal.

Par rapport au tarif de 1922, le compromis augmentait sensiblement les droits sur tous les articles de la position 367, à l'exception cependant de ceux sur certains mouvements comptant au moins 18 pierres et de celui sur les pièces détachées bénéficiant de la clause dite du 4 %. La comparaison avec les taux adoptés par la Chambre des représentants était, pour les mouvements en tout cas, plus difficile à faire, parce qu'on ne pouvait trancher sans un certain arbitraire la question de savoir s'il fallait prendre en considération le droit sur les ajustements. En effet, il figurait dans les deux projets, mais chaque fois avec un but négatif ; outre cela, on pouvait y échapper par un marquage adéquat !

Ces réserves étant faites, les droits du compromis étaient plus avantageux que ceux du projet de la Chambre des représentants pour tous les mouvements frappés de la présomption d'ajustement et pour ceux ayant de 13 à 15 pierres. Un allègement pouvait éventuellement intervenir aussi pour les mouvements comptant de 10 à 12 pierres, mais tout dépendait alors du prix de leur cadran. Dans l'ensemble, les différences en moins allaient de quelques cents à environ \$ 3,50, dont \$ 3,00 à cause de l'abandon de la présomption d'ajustement.

En revanche, les droits du compromis étaient plus onéreux de \$ 0,15 à \$ 1,15 pour les mouvements comptant 7 pierres au moins — qui constituaient les deux tiers des importations totales de mouvements aux Etats-Unis — et de \$ 0,64 à \$ 0,78 pour les mouvements comptant 16 pierres et plus mesurant moins de 1 pouce.

Peut-être était-ce une simple coïncidence ? Les montres et mouvements 15 pierres étaient les articles les mieux traités par le compromis ; or, son champion n'importait pour ainsi dire que ce genre de produits ¹ ! L'importation des montres et mouvements de faible empierrage était par contre rendue plus difficile ; leurs principaux acheteurs s'étaient tenus à l'écart des discussions ² ! Quant aux petits mouvements de 16 pierres et plus, ils ne jouaient pas le rôle commercial éminent qui est aujourd'hui le leur. On peut donc comprendre qu'ils aient été sacrifiés.

En bons tacticiens, les fabricants américains ne se déclaraient pas aussi satisfaits du compromis qu'ils l'étaient probablement en réalité. Ils disaient n'y avoir souscrit, malgré que les taux envisagés n'eussent pas compensé à leur avis la différence des coûts de production entre la Suisse et les Etats-Unis, que dans l'espoir de voir le débat se terminer plus rapidement ³. Ils

¹ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings...op.cit.*, p. 718.

² U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings...op.cit.*, p. 720 et 743.

³ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings...op.cit.*, p. 704-705.

usaient, pour démontrer leur besoin d'une aide tarifaire immédiate, de l'argument que dans l'échelle d'incidence décroissante des droits du tarif de 1922, l'horlogerie occupait le 131^{me} rang ¹.

Ils étaient cependant les premiers à faire valoir les « avantages » du compromis. A leurs yeux, celui-ci comportait une « augmentation très régulière et scientifique des droits selon la dimension et le nombre de pierres » ². D'autre part, il méritait bien son nom, car la solution proposée ramenait les droits de la position 367 à une incidence moyenne de 65,07 %, alors qu'elle avait, sous l'empire du tarif de 1922, été de 61,35 % en 1928 et que les suggestions de la Chambre des représentants l'eussent fait passer à 71,01 % ³.

C'était là une arithmétique incompréhensible, pour deux raisons principalement. Le Comité des voies et moyens avait estimé que ses propositions (adoptées par la Chambre) augmenteraient la charge douanière de 50 % environ. Son incidence eût donc dû passer, non pas à 71,01 %, mais à plus de 90 %. D'autre part, les fabricants avaient eux-mêmes reconnu que le compromis accroissait les droits sur les mouvements constituant la majeure partie des importations de 70 à 180 % par rapport au tarif de 1922 ⁴. Le calcul selon lequel une augmentation générale de 61,35 à 65,07 % en moyenne interviendrait, ne pouvait donc être exact.

Mais il était plus incompréhensible encore qu'un si grand nombre d'importateurs eussent pu souscrire à un compromis qui entérinait les thèses fondamentales des manufactures des Etats-Unis et constituait la négation de celles défendues par l'*American Watch Importers' Association* devant le Comité des voies et moyens. Une telle volte-face paraissait signifier que les arguments avancés par cette dernière lors de la procédure antérieure ne reposaient pas sur une base solide. Les quelques améliorations obtenues par rapport au projet adopté par la Chambre des représentants — en particulier celle sur le droit applicable aux ajustements — ne justifiaient ni une adhésion aux principes de taxation dont la mise en vigueur était souhaitée par les fabricants ni les augmentations acceptées par les importateurs commissionnaires, précisément sur les genres dont la production en Amérique paraissait soulever le plus de difficultés ⁵.

En dernier ressort, les importateurs commissionnaires avaient commis une erreur grave dans leur appréciation de la situation. Ils avaient estimé que le Comité des finances serait de tendance au moins aussi protectionniste que le Comité des voies et moyens. Or, tel n'était pas le cas. Les membres du sous-comité auxquels incombait l'examen préalable des positions horlogères n'entendaient pas sanctionner sans autre forme de procès les propositions de la Chambre des représentants.

¹ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 704.

² U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 695.

³ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 704.

⁴ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 697.

⁵ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 721-722.

Certains taux leur paraissaient exagérément élevés. Mais ils critiquaient surtout la méthode de détermination des droits et les « dispositions compliquées et apparemment inexplicables... de ces longs paragraphes et sous-paragraphes »¹. La perception d'un droit sur les ajustements n'était à leur avis guère recommandable, en raison du fait qu'on ne savait comment définir l'objet de la taxation et que celui-ci échappait à tout contrôle². Enfin, ils ne comprenaient pas que la clause des sous-assemblages eût été reprise dans le compromis³. A leur avis, rien ne justifiait des droits d'incidence aussi élevée : la Chambre des représentants, pensant qu'elle devait corriger un abus, était allée beaucoup trop loin⁴.

Le sous-comité eût été prêt à recommander la perception sur les produits horlogers de droits *ad valorem* uniquement, fixés indépendamment de toute considération de diamètre, de nombre de pierres ou d'ajustements. Il arrivait aussi à la conclusion que même pour les sous-assemblages, une charge douanière raisonnable devait apporter aux fabricants américains la protection qu'ils réclamaient. Toutefois, on agita devant lui le spectre des fausses déclarations de valeur et la pénalisation des commerçants honnêtes qui eût pu en résulter.

L'opposition horlogère la plus forte à toute modification du compromis se manifesta dans le domaine des ajustements. Fabricants et importateurs commissionnaires s'accordaient à dire que pour qu'une montre pût être qualifiée d'ajustée, il fallait la faire passer par des opérations longues et onéreuses qui accroissaient considérablement son prix. Ils estimaient donc normal que l'article marqué ajusté dût acquitter un droit plus élevé que l'article courant.

Si l'explication formulée en son temps au Comité des voies et moyens ne fut pas reprise, la discussion confirma que les opérations d'ajustement intervenaient après la fin du processus de fabrication proprement dit. Elles ne pouvaient en effet s'effectuer que sur une montre — ou tout au moins un mouvement complet — en état de marche. Quant à leur nature, elle semblait consister en modifications apportées à ces articles pour les faire fonctionner dans les limites de tolérances extrêmement étroites. Dans le domaine des modifications, le changement des axes des mobiles, des pierres ou du spiral fut mentionné. Dans celui des tolérances, on parla de 5 secondes d'avance au maximum en 24 heures⁵.

Cela pouvait peut-être clarifier ce qu'était censée couvrir la notion d'ajustement, mais ne résolvait nullement le problème du douanier qui était toujours incapable de dire si une montre avait été ajustée ou pas. Cepen-

¹ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 692.

² U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 693-698 et 717-729.

³ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 687, 702-703, 729 et 752.

⁴ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 742.

⁵ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 693.

dant, le porte-parole des manufactures déclarait que cela n'avait aucune importance, parce que celles-ci estimaient devoir être seul déterminant pour la perception des droits le marquage figurant sur les ponts : « Si les importateurs marquent [des ajustements], ils paient pour cela et s'ils n'en marquent pas, ils ne paient pas »¹.

Il ne fait pas de doute qu'ainsi conçu, ce système ne devait soulever pour la douane aucune difficulté d'application. La méthode reposait néanmoins sur une contradiction. Ses protagonistes prétendaient en effet que ceux légitimés à marquer leurs montres comme ajustées continueraient à le faire (la valeur commerciale de ce marquage étant pour eux supérieure au montant du droit spécial), tandis que ceux important des articles non-ajustés ne prétendraient plus indûment que leurs marchandises avaient subi des ajustements (le montant du droit spécial étant pour eux supérieur à la valeur commerciale de ce marquage). On peut diverger d'opinion quant à la solidité de ce raisonnement.

Mais en définitive, les fabricants américains disposaient d'un argument de choix pour réfuter les critiques adressées par le sous-comité au compromis en raison de ses exagérations protectionnistes, de son recours à des méthodes confuses de détermination des droits, de ses dispositions ambiguës, de ses prohibitions de fait. Tout en étant conforme à leurs intérêts, disaient-ils, il ne pouvait être contraire à ceux des importateurs, puisque la majorité — au point de vue du volume des affaires — y avait adhéré et avait sanctionné par là le niveau de ses taux, leur mode de perception, l'imposition des ajustements et la clause des sous-assemblages.

Dans ces conditions, et bien que jouissant jusqu'à un certain point d'un préjugé plus favorable que devant le Comité des voies et moyens, les autres importateurs réclamant le maintien du *statu quo* plaidaient avec un très lourd handicap². Leurs critiques justifiées du projet de la Chambre des représentants et du compromis ne devaient pas avoir autant d'effet qu'elles l'auraient mérité. Elles exercèrent néanmoins une influence salutaire — quoique insuffisante — sur les travaux du sous-comité, en particulier dans le domaine des sous-assemblages.

Alors que les fabricants américains de boîtes³ se plaignaient de l'insuffisance des augmentations de droits proposées par la Chambre des représentants et que le sous-comité les déboutait en raison de la proportion déjà citée entre la production nationale et les importations, on pouvait admettre que les manufactures de grosse horlogerie étaient satisfaites de la tournure que semblait vouloir prendre la revision du tarif. En effet, elles s'abstinrent de prendre part aux audiences sénatoriales.

¹ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 695.

² Leur porte-parole était Ira Guilden, alors vice-président de la *Bulova Watch Co.*, qu'on retrouvera quelque 20 ans plus tard à la tête de la *Waltham Watch Co.*, la plus protectionniste des manufactures américaines ! U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 726-744.

³ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 764-771 ; cf. p. 29.

Les importateurs de grosse horlogerie étaient d'un avis opposé¹. Leurs achats à l'étranger dépassant à peine 1 million de dollars par année et la production américaine correspondante atteignant 33 millions de dollars (dont 1,5 million pour l'exportation), ils s'indignaient qu'on les accusât de lui faire concurrence et que la Chambre des représentants eût jugé opportun et équitable de recommander une très sensible élévation des droits. La seule revision leur paraissant nécessaire consistait à fixer avec davantage de précision la limite entre les positions 367 et 368. Considérant pour le reste le tarif de 1922 comme adéquat, ils s'en prenaient avec particulièrement de véhémence aux dispositions projetées pour la taxation des platines et sous-assemblages.

Le sous-comité entendit encore quatre autres requêtes au sujet de la position 368. L'une réclamait la création d'une sous-position couvrant les horloges pour veilleurs de nuit — articles n'étant pas fabriqués en Amérique — avec un taux de 50 % *ad valorem*, considéré comme suffisant au point de vue du revenu de l'Etat². Une autre, concernant les pédomètres et curvimètres, poursuivait un but identique ; il s'en importait moins de 10.000 par année, alors qu'il s'en produisait plus de 5 millions aux Etats-Unis³. La franchise pure et simple était en outre réclamée pour les constateurs de vol de pigeons qui, ne faisant concurrence à aucun produit américain, n'étaient employés que par des éleveurs ; leurs pigeons, disait l'Armée, seraient indispensables à ses services en temps de guerre⁴. Enfin, les importateurs de compteurs électriques et d'interrupteurs horaires — dont les produits tombaient sous la position 368 — demandaient que ceux-ci fussent classés sous position 353 ; cette dernière couvrirait tout l'appareillage électrique « non mentionné ailleurs » et prévoyait des taux moins onéreux que ceux du *clock paraph*⁵.

Les audiences du Comité des finances et des sous-comités mettaient un terme à la phase des travaux de revision du tarif devant se dérouler avec le concours direct des producteurs et importateurs américains. Sur le plan horloger, il fallait hélas constater que la défaillance d'une partie de ces derniers avait sérieusement diminué les chances d'obtenir malgré tout un traitement douanier convenable pour les montres, les mouvements, les boîtes, les pendules et les parties détachées d'horlogerie. Les importateurs commissionnaires avaient selon toute apparence joué la mauvaise carte.

¹ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 748-764 et 772-776.

² U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 777-778 ; d'après le projet de la Chambre des représentants, ces produits eussent dû acquitter un droit dont l'incidence était supérieure à 150 %.

³ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 779-785 ; le droit envisagé par la Chambre des représentants pour ces articles était prohibitif.

⁴ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 778-779.

⁵ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 785-813.

Section 6

LE PROJET DU COMITÉ DES FINANCES ET SON EXAMEN PAR LE SÉNAT

Malgré la division du travail entre quatre sous-comités, les audiences du Comité des finances durèrent plus d'un mois. Elles aboutirent à l'établissement de 18 forts volumes de procès-verbaux. La mise au point du projet destiné au Sénat exigea encore quelques semaines ; elle ne fut terminée que le 4 septembre 1929. Comme cela avait déjà été le cas au Comité des voies et moyens, la minorité démocrate n'eut en fait pas grand-chose à dire, étant même exclue des séances importantes que les membres républicains tenaient à huis-clos.

Le Comité des finances estimait avoir reçu le mandat d'établir un projet de tarif protectionniste. Il n'avait cependant pas l'intention de maintenir ou de recommander la perception de droits économiquement superflus ou excessifs ¹. Il entendait accomplir sa tâche en analysant les renseignements recueillis lors de ses audiences, en examinant les réactions provoquées aux Etats-Unis par le projet de la Chambre des représentants, en réalisant le vœu du Sénat d'instaurer des primes à l'exportation en faveur de l'agriculture et en prenant en considération certaines circonstances nouvelles, comme la débâcle des cours du blé qui venait de se produire ².

Une chose semblait certaine ; si le Comité des finances était en majorité de tendance protectionniste, il ne méritait cependant pas le qualificatif de prohibitionniste qui eût plutôt convenu au Comité des voies et moyens. Il était plus proche de l'opinion du président Hoover qui craignait qu'une augmentation massive des droits ne fût finalement contraire aux intérêts des Etats-Unis.

Le Comité des finances apporta — quant au niveau des droits — 430 modifications au projet adopté par la Chambre des représentants ; dans 176 cas, il s'agissait d'augmentations et dans 254 autres de diminutions ³. Le rapport d'accompagnement, préparé par le sénateur Smoot, exposait les changements qu'avaient subis les positions 367 et 368 ; cette analyse n'avait parfois qu'un rapport assez lointain avec la réalité.

« ... Les droits sur les mouvements de montres ont été réajustés dans le sens de la baisse ; ceux sur les pièces détachées ont été fortement réduits. [Le projet] autorise le dédouanement des pièces détachées pour la réparation au taux aujourd'hui en vigueur, exclut la perception de droits à équi-

¹ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings... op.cit.*, p. 821.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 5 juin 1929.

³ STADELMANN BRUNO, *op.cit.*, p. 89.

valents *ad valorem* extrêmement élevés et permet l'importation de mécanismes incomplets à des taux un peu plus faibles que ceux sur les mouvements complets. L'acquiescement d'environ 75 % des importateurs de montres aux droits... [proposés]... est une garantie substantielle que leur niveau n'est pas excessif. Les droits sur les pendules et leurs mouvements demeurent les mêmes [que ceux prévus par la Chambre]. Mais il y a des réductions considérables des droits sur les pièces détachées et les mouvements incomplets... Par rapport à ceux en vigueur, les droits [proposés] pour ces deux positions constituent des hausses massives, mais nous croyons qu'il n'en résultera aucune augmentation de prix pour les consommateurs, du fait qu'un accroissement de la production américaine aboutira à des coûts qui laisseront un bénéfice raisonnable, les prix actuels [étant maintenus] » ¹.

Le Comité avait adopté ² la solution du compromis pour la distinction entre les positions 367 et 368. Seuls les mouvements convenant à des articles destinés à être portés sur la personne et ne mesurant pas plus de 1,70 pouce de diamètre devaient être classés dans le *watch paragraph*. Les droits de base les grevant étaient ceux préconisés par la Chambre des représentants ³. De même, conformément à la décision de celle-ci, mais contrairement au compromis, la réduction de 40 % devait s'appliquer à tous les mouvements 0 ou 1 pierre et non seulement à ceux mesurant 1,20 pouce et plus.

Les droits additionnels prévus par le compromis sur les pierres des mouvements étaient repris par le Comité qui — très logiquement — en exemptait cependant expressément les mouvements sans pierres. En effet, d'après les documents remis au sous-comité, il semblait que ces articles eussent dû, selon le compromis, payer pour une pierre qu'ils n'avaient pas ⁴ !

En matière d'ajustements, toute présomption était abandonnée ; de plus, les mouvements n'ayant pas été ajustés étaient exonérés de l'obligation antérieure d'être marqués non-ajustés ; en outre, le Comité précisait dans son rapport que la perception du droit spécial — ramené à \$ 0,50 par ajustement — devait être commandée uniquement par les indications figurant sur les mouvements ; c'était, au point de vue douanier, libérer définitivement ce système de tout critère technique.

Le projet du Comité s'en tenait au compromis pour le régime de dédouanement des mouvements pouvant fonctionner plus de 47 heures — en élargissant la liste des articles soumis au droit additionnel — ainsi que pour celui des boîtes, cadrans et pierres. Il apportait par contre des modifications fondamentales à ce qui avait jusqu'alors été envisagé pour les pièces détachées.

¹ *The Jewelers' Circular*, 5 septembre 1929.

² U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - H. R. 2 667, *reported by Mr. Smoot, with amendments*, 4 septembre 1929.

³ cf. p. 31, note 1 et p. 33.

⁴ U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - *Tariff Act of 1929, Hearings...op.cit.*, p. 701-702 ; pour les taux des droits additionnels, cf. p. 39.

Le Comité avait cherché à instaurer une solution raisonnable pour leur taxation. Il n'y avait pas mal réussi en ce qui concerne la méthode ; s'il avait été trop loin pour ce qui est des taux, il n'avait au moins pas abouti à la prohibition de fait qui caractérisait les projets antérieurs. Il ne changeait rien aux clauses couvrant les pièces détachées pour la réparation (clause dite du 4 %) et les platines. Il innovait par contre dans le domaine des assemblages et des sous-assemblages. Ceux-ci devaient acquitter un droit de \$ 0,03 pour chacune des parties les constituant ; cependant, les assemblages comportant une ou des pierres (chatons) eussent payé \$ 0,09 et les assemblages de balanciers \$ 0,50 ; les ressorts à bouts rivés et les roues de balanciers bi-métalliques étaient considérés comme une seule pièce. Par rapport au tarif de 1922, qui admettait tous ces articles à 45 % *ad valorem*, cette solution entraînait des augmentations souvent considérables. Toutefois, on était loin d'arriver aux incidences de plusieurs milliers de pour-cents découlant des projets antérieurs et du compromis. Pour les autres pièces détachées, le Comité se ralliait au taux de 65 % *ad valorem* déjà adopté par la Chambre des représentants.

En proposant cette réglementation, le Comité cherchait « à encourager l'importation de pièces détachées pour assemblage aux Etats-Unis sur une base industrielle, plutôt que celle de mécanismes incomplets et de sous-assemblages qui peuvent usuellement être remontés sans équipement industriel et avec un minimum de travail » ¹. On avait ainsi la confirmation que la règle de l'égalisation des coûts de production, qui eût dû servir de base à la revision du tarif, ne préoccupait plus beaucoup le législateur. Il ne pouvait en être autrement : elle était absolument inapplicable en pratique.

Les modifications apportées par le Comité au *clock paragraph* présentaient moins d'intérêt. Elles étaient inspirées par un louable souci de mieux tracer la limite entre les positions 367 et 368, ainsi que de retirer de cette dernière l'appareillage électrique qui trouvait sa vraie place sous la position 353. On notait aussi un évident désir d'aligner les dispositions relatives aux pièces détachées sur celles du *watch paragraph*. Les seules différences avec celui-ci résidaient dans la limitation à 1 ½ % de la valeur des produits terminés, de la quantité des fournitures pour la réparation qu'on pouvait importer au taux réduit, dans la perception d'un droit additionnel de 65 % *ad valorem* sur les assemblages et sous-assemblages à côté de celui de \$ 0,03 par partie et dans l'introduction d'un régime spécial pour les articles déjà montés sur des platines.

Les efforts faits par le Comité pour trouver une solution au problème des assemblages et sous-assemblages étaient méritoires. Il avait démontré par là qu'il eût été prêt à accueillir des propositions raisonnables émanant des importateurs. Dans ces circonstances, l'erreur d'appréciation commise par ceux ayant adhéré au compromis était d'autant plus grave.

Les délibérations plénières du Sénat commencèrent le 9 septembre 1929. Elles portèrent tout d'abord sur les dispositions administratives du projet

¹ *Jewelers' Circular*, 5 septembre 1929.

de nouveau tarif douanier. Ce fut un des plus grands débats du 71^{me} Congrès ; il prit parfois un tour assez inattendu en raison de la constitution d'un « bloc progressiste » composé de démocrates et de républicains dissidents qui voulaient limiter la revision aux seuls produits agricoles ¹.

L'examen des dispositions administratives du projet exigea sept semaines. Il ne se termina que le 21 octobre 1929. Enfin, après une brève interruption, le Sénat aborda l'étude de la liste libre et de celle des marchandises soumises à un droit. Dans le domaine horloger, un amendement avait déjà été déposé le 25 septembre par le sénateur Metcalfe ; il tendait à une réduction des droits de base sur les mouvements de montres et du droit additionnel sur les pierres proposés par le Comité des finances. Il ne fut même pas mis en discussion, pour une raison inattendue.

Si le projet établi par le Comité des finances pour les positions 367 et 368 avait des partisans, en particulier parmi les sénateurs siégeant pour des Etats horlogers, il avait aussi des critiques et surtout un adversaire de taille en la personne du sénateur Barkley ². Lors de la discussion par positions, celui-ci fit le procès des propositions soumises au Sénat, tant pour le *watch* que pour le *clock paragraph* ³.

Le sénateur constatait que les manufactures américaines d'horlogerie se trouvaient dans une situation prospère ⁴. La production de montres ancrées empierrées avait augmenté. En 1928, il avait été fabriqué aux Etats-Unis pour 46 millions de dollars de montres, boîtes et pièces détachées (dont 1,5 million pour l'exportation), alors que les importations n'avaient atteint que 12 millions de dollars. Ces dernières étaient déjà frappées de droits dont l'incidence moyenne atteignait 61 %. On voulait la faire passer à plus de 90 % en grevant spécialement les articles n'étant pas fabriqués en Amérique.

M. Barkley s'attaquait surtout au compromis, conclu au cours de séances secrètes, et s'indignait qu'on pût essayer de l'imposer au Congrès. Il contestait la véracité de l'affirmation selon laquelle le 75 % des importateurs y avaient adhéré. Il rappelait enfin que les Etats-Unis étaient une nation exportatrice et que la Suisse avait, en 1928, absorbé pour 47 millions de dollars de produits américains. Il proposait dès lors de ne rien changer aux positions horlogères du tarif de 1922 et de rejeter sur ce point les suggestions du Comité.

L'amendement Barkley, qui maintenait donc le *statu quo* pour les positions 367 et 368, fut soumis au Sénat le 14 novembre 1929 et adopté par 51 voix contre 24. Ce ne fut pas sans amertume que l'on déclara alors dans

¹ *Jewelers' Circular*, 12 septembre 1929 ; TAUSSIG F. W., *op.cit.*, p. 500-519.

² Celui-là même qui devint vice-président des Etats-Unis en 1948 et, par un curieux revirement, qui finit par préconiser la poursuite d'une politique très protectionniste en faveur des manufactures américaines d'horlogerie.

³ *Congressional Record*, 14 novembre 1929, p. 5510-5525.

⁴ La *Hamilton Watch Co.*, par exemple, avait depuis 1926 distribué des dividendes correspondant au 126 % de son capital-actions.

le milieu des fabricants américains d'horlogerie que tout le travail et tous les efforts déployés pour aboutir à la mise au point de la nouvelle loi avaient été inutiles¹. Ce renversement de situation constitua pour tous les intéressés une indéniable surprise.

A la fin de la session extraordinaire du Congrès, le 21 novembre 1929, le Sénat n'avait liquidé que 9 des 16 chapitres du projet du Comité consacrés aux droits et à la liste libre. Il poursuivit leur examen en session extraordinaire dès le 7 décembre 1929. De concession en concession, il termina sa tâche le 24 mars 1930. Il avait apporté 1253 modifications au texte adopté par la Chambre des représentants². Au vote final, on compta 53 voix pour et 31 voix contre ce qui, en raison de la durée des débats, était devenu le projet de *Tariff Act of 1930*³.

Les discussions du Sénat avaient duré six mois et demi. Il n'y en avait pas eu de plus longues en matière douanière depuis 50 ans. Mais les délibérations relatives à la revision du tarif n'étaient pas terminées. Il s'agissait maintenant d'éliminer les divergences qui séparaient les deux Chambres.

Section 7

LA MISE AU POINT DES POSITIONS HORLOGÈRES DU TARIF DE 1930 ET L'ADOPTION DE CELUI-CI PAR LE CONGRÈS

Lorsqu'aux Etats-Unis, un projet de loi a été adopté par les Chambres dans des versions différentes, le soin de faire des propositions en vue d'éliminer les divergences incombe à un Comité mixte composé généralement de cinq sénateurs et d'autant de députés.

En matière tarifaire, le Comité ne peut se montrer ni plus libéral ni plus protectionniste que les Chambres, en ce sens que les limites de sa marge de manœuvre — et par conséquent de ses propositions — sont constituées par les textes les plus extrêmes issus des délibérations parlementaires antérieures. Il peut choisir entre le noir et le blanc ou préférer une quelconque nuance de gris, mais ne peut dire vert ou rouge.

Dans le cas particulier, le Comité commença ses travaux en avril 1930. On s'attendait à le voir, pour les positions horlogères, proposer la solution du Sénat ou, en d'autres termes, le maintien des droits du tarif de 1922. Mais le 9 avril déjà, il recommandait une rédaction qui, sauf sur quelques points d'importance mineure, était pareille à celle préconisée par le Comité des finances⁴. On avança alors différentes raisons pour expliquer ce second renversement surprenant de situation.

¹ *Jewelers' Circular*, 21 novembre 1929.

² U. S. CONGRESS (71st) - SENATE - H. R. 2 667, *Senate Bill*, 24 mars 1930.

³ *Congressional Record*, 24 mars 1930.

⁴ *Journal of Commerce*, 10 avril 1930.

La crise avait touché les Etats-Unis ; le chômage s'accroissait dans l'horlogerie ; le développement des importations de mouvements démontés ou en contrebande avait provoqué une vague de mauvaise humeur contre les articles horlogers étrangers ; la Commission du tarif avait déclaré indispensable une meilleure protection de l'industrie nationale, en raison de la détérioration de la situation économique. Il semble bien plutôt que le Comité mixte était simplement dominé par des éléments protectionnistes et que les faits ci-dessus agirent tout au plus comme catalyseurs de tendances déjà latentes ¹.

Cette première proposition fut toutefois renvoyée par le Sénat au Comité parce qu'elle prévoyait certains taux plus élevés que ceux envisagés par l'une et l'autre des Chambres ². Il y avait donc dépassement de compétences. La rédaction de nouvelles suggestions était dès lors nécessaire. Ce fut chose faite le 18 avril déjà.

Cette deuxième proposition était un très curieux mélange de dispositions extraites de tous les projets antérieurs. La limite entre les positions 367 et 368 était rétablie à 1,77 pouce, mais la première ne devait embrasser que les mouvements destinés à être portés sur la personne. Le texte de la Chambre des représentants était retenu pour les mouvements comptant jusqu'à 17 pierres, tandis que celui du Sénat prévalait pour les autres. Le droit sur les ajustements était ramené à \$ 1,00, mais sans que fût reprise la présomption imaginée par le Comité des voies et moyens. Pour les pièces détachées et les boîtes, le Comité mixte se montrait tout aussi éclectique, empruntant à droite et à gauche des bribes de solution ³. Le texte des positions horlogères devenait de plus en plus incohérent !

Mais une fois encore, ces propositions — déjà acceptées par la Chambre des représentants — ne passèrent pas le cap du Sénat. Celui-ci estimait que le Comité avait derechef outrepassé ses compétences, en particulier en excluant de la position 367 les articles n'étant pas destinés à être portés sur la personne ⁴. Ce dernier dut donc mettre au point une troisième version tenant compte des critiques formulées précédemment. Il la soumit le 9 juin 1930 aux Chambres où elle fut adoptée ⁵. Elle fait plus loin l'objet d'une analyse détaillée ⁶. Qu'il nous suffise pour l'instant de relever que pour la position 367, le nouveau texte prévoyait 29 subdivisions, dont 13 étaient empruntées au projet de la Chambre des représentants, 2 au compromis et 6 au projet du Comité des finances ; 3 constituaient des mélanges entre plusieurs projets antérieurs et 4 des innovations du Comité mixte ; 1 enfin était reprise du tarif de 1922 : ce n'était pas la moins protectionniste !

¹ Ceci d'autant plus que 17 jours seulement séparaient le moment du vote final du Sénat et celui des propositions du Comité mixte ; il est vrai cependant que près de six mois s'étaient écoulés depuis l'adoption de l'amendement Barkley.

² *U. S. Daily*, 11 avril 1930.

³ *Journal of Commerce*, 19 avril 1930.

⁴ *Congressional Record*, 4 juin 1930.

⁵ *U. S. Daily*, 10 juin 1930.

⁶ cf. p. 53.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, les grandes batailles avaient porté sur l'institution d'un système de primes à l'exportation en faveur de l'agriculture et sur la limitation des pouvoirs présidentiels en matière de *Flexible Provisions*, mesures voulues par le Sénat et combattues par la Chambre des représentants qui jouissait sur ces points de l'appui de la Maison Blanche. Ce fut le premier qui finit par céder ¹. Il renonça aux primes et, alors qu'il voulait réserver ce pouvoir au Congrès, il consentit à accorder au président des Etats-Unis la compétence de se prononcer au sujet des recommandations de la Commission du tarif d'augmenter ou d'abaisser de 50 % au maximum les taux du tarif en vigueur pour les adapter à la différence de coûts de production entre l'article américain et celui étranger similaire provenant du pays de principale concurrence ².

Le désistement du Sénat créa les conditions d'une entente entre les deux Chambres au sujet de la structure du nouveau tarif et écarta la possibilité d'un *veto* présidentiel ; en effet, l'opposition de M. Hoover se limitait alors à l'octroi des primes citées et à la diminution de ses pouvoirs en matière de *Flexible Provisions* ; il s'était montré trop timoré sur les autres points pour pouvoir, à ce stade, ne pas laisser aller les choses ³.

Bien que la presse des Etats-Unis eût commencé à réagir contre le projet de nouveau tarif, le sort en était jeté. Le 13 juin 1930, le Sénat adoptait le *Tariff Act of 1930* par 44 voix contre 42. Le lendemain, la Chambre des représentants en faisait de même, mais avec une majorité plus claire de 222 voix contre 153 ⁴. Le 17 juin 1930, le président apposait sa signature sur cette loi si discutée. Elle entra en vigueur le même jour à minuit, apportant 1122 modifications de droits par rapport au tarif de 1922, dont 887 hausses et 235 baisses ⁵. Les Etats-Unis avaient commis « une des erreurs les plus funestes » de l'histoire de leur politique commerciale ⁶.

Le tarif Hawley-Smoot — comme fut bien vite baptisé le *Tariff Act of 1930* — était le résultat « d'une des plus décourageantes collusions des divers intérêts économiques au Congrès » ⁷. Au cours de son élaboration, le *trading*, c'est-à-dire l'échange de concessions entre députés, s'était donné libre cours de la façon la plus éhontée. La faute en était d'ailleurs principalement à la procédure parlementaire elle-même. Au sein des comités surtout, « les méthodes sont idéales pour le marchandage... ; chaque membre consent aux requêtes des autres, à condition qu'on ne mette pas obstacle aux siennes » ⁸. En fin de compte, tous les députés obtinrent « à peu près ce qu'ils désiraient » ⁹. Dès lors, et même dans certains milieux protection-

¹ U. S. Daily, 19 mai 1930.

² U. S. Daily, 31 mai 1930.

³ New York World, 23 mai 1930 ; Kiplinger Washington Letter, 12 mai 1930.

⁴ U. S. Daily, 16 juin 1930.

⁵ PUBLIC LAW 361 - 71st CONGRESS [H. R. 2 667], *Tariff Act of 1930*, 17 juin 1930.

⁶ FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 94.

⁷ FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 94.

⁸ TAUSSIG F. W., *op.cit.*, p. 491.

⁹ TAUSSIG F. W., *op.cit.*, p. 495.

nistes, on en vint à dire que le tarif de 1930 était « une triste démonstration d'ineptie politique »¹.

Dans l'ensemble et en moyenne, l'augmentation de l'incidence des droits n'était pas toujours considérable. Pour dix des quinze chapitres du tarif, elle était inférieure à 20 % ; pour sept d'entre eux, elle était même inférieure à 10 %. Pour deux chapitres, elle était comprise entre 20 et 30 % ; pour deux autres entre 30 et 40 % et pour un dernier entre 60 et 70 %.

Il ne faut toutefois pas oublier qu'en matière douanière, peut-être plus encore qu'ailleurs, les moyennes sont trompeuses. Les hauts droits sur les produits manufacturés sont compensés par ceux généralement modérés grevant les matières premières. De plus, lorsque les calculs sont effectués sur la base des importations réelles, comme c'est le cas ici, les droits prohibitifs ne sont pas compris dans la moyenne, puisqu'il n'y a aucune transaction portant sur les marchandises qu'ils visent.

La prudence avec laquelle de telles moyennes doivent être utilisées est démontrée par le cas des produits horlogers. Ils tombaient dans le chapitre « métaux et ouvrages en métaux », pour lequel l'augmentation moyenne était de 3,9 %. Or, on voyait l'incidence des droits concernant les produits horlogers s'accroître de plus de 50 %. Pour tout le chapitre, cette incidence atteignait 35,01 % sous l'empire du nouveau tarif. Pour l'horlogerie, elle se fixait aux environs de 100 % !

Tableau 3

Etats-Unis - Incidence moyenne des droits des tarifs de 1922 et 1930 calculée sur la base des importations de 1928			
Chapitre	Tarif de 1922 %	Tarif de 1930 %	Augmentation %
1. Produits chimiques, huiles et couleurs	29,22	31,40	7,5
2. Terres, poterie et verrerie	45,62	53,62	17,5
3. Métaux et ouvrages en métaux	33,71	35,01	3,9
4. Bois et articles en bois	7,97	10,49	31,6
5. Sucres, mélasses et leurs composés	67,85	77,21	13,8
6. Tabac et articles de tabac	63,09	64,78	2,7
7. Produits agricoles et denrées alimentaires	19,36	33,62	69,3
8. Spiritueux, vins et autres boissons	36,48	47,44	30,0
9. Articles de coton	40,27	46,42	15,3
10. Lin, chanvre, jute et articles de ces matières	18,16	19,14	5,4
11. Laine et articles en laine	49,54	59,83	20,8
12. Soie et articles en soie	56,56	59,13	4,5
13. Soie ou autres textiles synthétiques	52,68	53,62	1,8
14. Papiers et livres	24,72	26,06	5,4
15. Divers	21,97	27,39	24,7
Compilation de la Commission du tarif, in TAUSSIG F. W., <i>op.cit.</i> , p. 518-519.			

¹ TAUSSIG F. W., *op.cit.*, p. 500.

Il est en outre clair, lorsqu'on parle d'augmentations, qu'il ne suffit pas de connaître leur ampleur, mais qu'il est indispensable de savoir aussi à partir de quel niveau elles sont mesurées. Dans le cas du tarif américain, elles s'appliquaient à des incidences qui, à quelques exceptions près, étaient déjà fort élevées.

Lorsque le nouveau tarif était attaqué, ce qui arrivait de plus en plus fréquemment, ses partisans déclaraient volontiers que les *Flexible Provisions* permettraient de corriger aisément les erreurs qu'avait pu commettre le Congrès. Personne cependant ne se faisait beaucoup d'illusions à ce sujet. Leur existence fournissait tout au plus aux Américains un argument ayant un semblant de pertinence pour réfuter les critiques justifiées que les gouvernements étrangers adressaient à celui de Washington.

Il serait toutefois faux de penser que les Etats-Unis étaient alors seuls à errer dans le domaine de la politique douanière. Le mal protectionniste sévissait en bien d'autres lieux encore. Durant les quatre années ayant précédé la mise en vigueur du tarif Hawley-Smoot, 44 pays avaient révisé le leur dans le sens de la hausse ¹. Lors de la conférence économique mondiale, convoquée au début de 1930 par la Société des Nations, le ministre allemand Schmidt avait relevé que sur 27 Etats européens, 13 avaient augmenté leurs droits de douane de juillet 1929 à mi-février 1930 et que 7 autres s'appropriaient à en faire autant ².

Section 8

LES POSITIONS HORLOGÈRES DU TARIF AMÉRICAIN DE 1930 (HAWLEY-SMOOT TARIFF ACT)

Le tarif Hawley-Smoot, tout comme son prédécesseur, consacrait deux de ses positions aux produits horlogers. Dix-huit mois de délibérations parlementaires n'avaient pas suffi à donner à leur texte une rédaction dépourvue d'ambiguïtés. La question de la limite entre le *watch* et le *clock paragraph* avait cependant été résolue de manière simple : tout ce qui mesurait moins de 1,77 pouce de diamètre compté sur la plus petite dimension de surface passant par le centre de la platine appartenait au premier ; les autres articles devaient être dédouanés selon les dispositions du second qui, comme précédemment, s'appliquait aussi à toute une série d'instruments n'ayant parfois qu'un rapport très lointain avec l'horlogerie.

La position 367 était construite autour du droit que devaient acquitter les mouvements comptant de 2 à 7 pierres. Celui-ci variait entre \$ 1,25 par pièce pour les plus grands et \$ 2,50 par pièce pour les plus petits d'entre eux ³. La douane était réduite de 40 % pour ceux n'ayant pas de

¹ KLEIN JULIUS, *Are we Losing out in Foreign Trade*, New-York 1931, p. 5.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 26 février 1930.

³ cf. tableau 4, page 54.

Tableau 4

ETATS-UNIS - Comparaison entre les droits des tarifs de 1922 et 1930 sur certains types de mouvements de montres							
Largeur		0 - 1 pierre			7 pierres		
Inches	1922 ¹	1930	augmentation	1922 ²	1930 ³	augmentation	
Pouces	dollars par pièce		%	dollars par pièce		%	
plus de 1,5, mais moins de 1,77"	0,75	0,75	0	0	1,25	1,25	0
plus de 1,2 et jusqu'à 1,5"	0,75	0,84	0,09	12,0	1,25	1,40	0,15
plus de 1,0 et jusqu'à 1,2"	0,75	0,93	0,18	24,0	1,25	1,55	0,30
plus de 0,9 et jusqu'à 1,0"	0,75	1,05	0,30	40,0	1,25	1,75	0,50
plus de 0,8 et jusqu'à 0,9"	0,75	1,20	0,45	60,0	1,25	2,00	0,75
plus de 0,6 et jusqu'à 0,8"	0,75	1,35	0,60	80,0	1,25	2,25	1,00
0,6" ou moins	0,75	1,50	0,75	100,0	1,25	2,50	1,25
Largeur		15 pierres			17 pierres		
Inches	1922 ⁴	1930	augmentation	1922 ⁵	1930	augmentation	
Pouces	dollars par pièce		%	dollars par pièce		%	
plus de 1,5, mais moins de 1,77"	2,00	2,45	0,45	22,5	2,75	2,75	0
plus de 1,2 et jusqu'à 1,5"	2,00	2,60	0,60	30,0	2,75	2,90	0,15
plus de 1,0 et jusqu'à 1,2"	2,00	2,75	0,75	37,5	2,75	3,05	0,30
plus de 0,9 et jusqu'à 1,0"	2,00	2,95	0,95	47,5	2,75	3,25	0,50
plus de 0,8 et jusqu'à 0,9"	2,00	3,20	1,20	60,0	2,75	3,50	0,75
plus de 0,6 et jusqu'à 0,8"	2,00	3,45	1,45	72,5	2,75	3,75	1,00
0,6" ou moins	2,00	3,70	1,70	85,0	2,75	4,00	1,25
Droits additionnels (sur les mouvements ayant jusqu'à 17 pierres inclus)		1922	1930	augmentation	18 pierres et plus		
		dollars		%			
Mouvements automatiques et assimilés, par pièce		—	1,00	•	Sans changement, à \$ 10,75 par pièce, quel que soit le genre		
Ajustements, par ajustement		6	1,00	6			

¹ Le même droit s'appliquait aux mouvements ayant jusqu'à 6 pierres.

² Le même droit s'appliquait aux mouvements ayant de 7 à 11 pierres.

³ Le même droit s'appliquait aux mouvements ayant de 2 à 7 pierres.

⁴ Le même droit s'appliquait aux mouvements ayant de 12 à 15 pierres.

⁵ Le même droit s'appliquait aux mouvements ayant 16 et 17 pierres; toutefois, les mouvements 17 pierres ayant 2 ajustements payaient \$ 3,50 (\$ 4,75 à 6,00 sous le nouveau tarif); ceux ayant 3 ajustements \$ 4,75 (\$ 5,75 à 7,00) et ceux ayant 5 ajustements \$ 6,50 (\$ 7,75 à 9,00).

⁶ Seuls les mouvements 17 pierres mentionnés sous note 5 étaient grevés d'un droit *ad hoc* s'ils portaient un marquage d'ajustements; une comparaison générale avec le tarif de 1930 est difficile à établir du fait que le nouveau droit tendait à empêcher le recours à des marquages d'ajustements.

pierres ou n'en comportant qu'une ou, au contraire, augmentée de \$ 0,15 par pierre pour chacune d'elles en plus de 7. Toutefois, les mouvements de 18 pierres et plus continuaient à payer le droit (quasi prohibitif) de \$ 10,75 par pièce que connaissait déjà le tarif de 1922. Pour l'application de ces dispositions, le terme « pierres » devait également couvrir les « substituts de pierres », notion que personne n'avait jusqu'alors définie.

Un droit additionnel de \$ 1,00 par ajustement (l'ajustement aux températures valant double) et un autre droit additionnel de \$ 1,00 par pièce sur les mouvements à remontage automatique¹ ou pouvant fonctionner plus de 47 heures après un remontage venaient encore, le cas échéant, s'ajouter aux droits de base précités. Le premier n'était toutefois perçu que sur les articles portant un marquage d'ajustement et ayant 17 pierres ou moins. Mais quelle était en pratique la signification de toutes ces prescriptions ?

Le nouveau tarif n'apportait donc pas de changement pour les mouvements ayant 18 pierres et plus. Compte non tenu du droit additionnel sur les ajustements, auquel on pouvait échapper — tout à fait légalement — en recourant à la mention non-ajusté, la situation était la même pour les mouvements 0, 1, 7 et 17 pierres mesurant de 1,51 à 1,76 pouce et pour ceux ayant 16 pierres mesurant de 1,21 à 1,50 pouce. Il entraînait même une diminution de la douane de \$ 0,15 sur les mouvements 16 pierres mesurant de 1,51 à 1,76 pouce. En outre, des abaissements relativement considérables intervenaient pour certains types de mouvements qui tombaient précédemment sous la position 368. Mais ce n'étaient là que des exceptions. Dans la plupart des cas, on avait des augmentations fort sensibles touchant surtout les mouvements de petites dimensions².

Une étude établie à l'époque révélait que pour les types de mouvements alors les plus demandés sur le marché américain, et comportant des indications d'ajustements, l'augmentation des droits par rapport au tarif de 1922 était comprise entre \$ 1,00 et 4,45 et entre 21 et 500 % par pièce³. Une autre étude — non publiée — démontrait que leur incidence moyenne avait passé de 43-95 % à 88-130 % pour les mouvements de 1,01 à 1,20 pouce, de 50-125 % à 105-316 % pour ceux de 0,91 à 1,00 pouce, de 47-74 % à 250-266 % pour ceux de 0,81 à 0,90 pouce, de 45-70 % à 70-256 % pour ceux de 0,61 à 0,80 pouce et de 40-183 % à 70-276 % pour ceux mesurant 0,60 pouce et moins.

Il s'agissait là d'incidences théoriques calculées sur la composition des importations d'avant 1930. Les droits du tarif Hawley-Smoot devaient dans bien des cas s'avérer prohibitifs et, par voie de conséquence, bouleverser la

¹ Le droit additionnel de \$ 1.00 devait également être perçu sur les mouvements auxquels un dispositif de remontage automatique pouvait être incorporé, ce qui laisse supposer qu'on envisageait la possibilité que des mouvements automatiques fussent présentés au dédouanement en deux parties (mouvement quasi classique d'une part et dispositif de remontage automatique d'autre part).

² cf. tableau 4, p. 54 ; cf. aussi tableau 1, p. 12.

³ La *Fédération Horlogère Suisse*, juin 1930 ; cf. tableau 5, p. 56.

Tableau 5

ETATS-UNIS - Comparaison entre les droits des tarifs de 1922 et 1930 sur les mouvements de montres des types les plus couramment importés avant 1930					
Désignation des mouvements	Droits en \$		Augmentation		Incidence des droits de 1930
	1922	1930	absolue en \$	en %	%
<i>Mesurant de 1,51 à 1,76"</i>					
17 pierres 3 ajustements	4,75	5,75	1,00	21,0	*
15 pierres 3 ajustements	2,00	5,45	3,45	172,5	
15 pierres 2 ajustements	2,00	4,45	2,45	122,5	
<i>Mesurant de 1,21 à 1,50"</i>					
17 pierres 3 ajustements	4,75	5,90	1,15	24,2	*
15 pierres 2 ajustements	2,00	4,60	2,60	130,0	
6 pierres 2 ajustements	0,75	3,40	2,65	353,3	
<i>Mesurant de 1,01 à 1,20"</i>					
15 pierres 3 ajustements	2,00	5,75	3,75	187,5	88 - 130
6 pierres 2 ajustements	0,75	3,55	2,80	373,3	
<i>Mesurant de 0,91 à 1,00"</i>					
17 pierres 3 ajustements	4,75	6,25	1,50	31,6	105 - 316
15 pierres 3 ajustements	2,00	5,95	3,95	197,5	
15 pierres 2 ajustements	2,00	4,95	2,95	147,5	
6 pierres 2 ajustements	0,75	3,75	3,00	400,0	
6 pierres 1 ajustement	0,75	2,75	2,00	266,7	
<i>Mesurant de 0,81 à 0,90"</i>					
17 pierres 3 ajustements	4,75	6,50	1,75	36,8	250 - 266
15 pierres 3 ajustements	2,00	6,20	4,20	210,0	
15 pierres 2 ajustements	2,00	5,20	3,20	160,0	
6 pierres 2 ajustements	0,75	4,00	3,25	433,3	
<i>Mesurant de 0,61 à 0,80"</i>					
17 pierres 3 ajustements	4,75	6,75	2,00	44,4	70 - 256
15 pierres 3 ajustements	2,00	6,45	4,45	222,5	
15 pierres 2 ajustements	2,00	5,45	3,45	172,5	
<i>Mesurant 0,60" et moins</i>					
17 pierres 3 ajustements	4,75	7,00	2,25	47,4	70 - 276
15 pierres 2 ajustements	2,00	5,70	3,70	185,0	
6 pierres 2 ajustements	0,75	4,50	3,75	500,0	
Sources : La Fédération Horlogère Suisse, juin 1930 ; documentation de la Chambre suisse de l'horlogerie.					

structure des livraisons. Pour l'ensemble des mouvements et sur la base des transactions réelles, l'évolution de l'incidence moyenne n'a, à notre connaissance, été établie qu'en fonction du nombre de pierres des mouvements.

De 1929 à 1931, elle passa de 52,4 à 85,5 % pour tous les mouvements, de 41,0 à 83,9 % pour ceux ayant 16 et 17 pierres, de 57,7 à 99,8 % pour ceux en ayant de 8 à 15 et de 52,7 à 76,7 % pour ceux en ayant de 2 à 7 ; pour ceux n'en ayant point ou qu'une, où une comparaison était impossible à établir en raison des modifications apportées à la structure du tarif, la nouvelle incidence était de 134,3 %¹. Les différences entre les calculs théoriques et pratiques confirmaient bien l'existence de nombreux taux prohibitifs dans le tarif Hawley-Smoot². Mais que l'on abordât le problème sous l'un ou sous l'autre angle, on constatait le niveau très élevé de la protection accordée aux fabricants de montres américains qui se voyaient de plus octroyer un monopole du marché pour plusieurs genres de modèles.

La situation n'était guère meilleure pour les boîtes. A l'ancien droit de 45 % *ad valorem* venait s'en ajouter un nouveau, mais spécifique, de \$ 0,75 par pièce pour celles en or ou en platine, de \$ 0,40 pour celles en argent, partiellement en métaux précieux, serties ou préparées à cette fin et de \$ 0,20 pour celles en métaux communs ; enfin, un droit additionnel de 15 % *ad valorem* frappait les boîtes émaillées. L'équivalent *ad valorem* du droit spécifique variait entre 6 et 140 %, de sorte que l'incidence moyenne des nouveaux droits était comprise entre 51 et 185 %³. Aucune disposition ne fixait le régime applicable aux parties de boîtes.

Pour les cadrans importés en n'étant pas attachés à un mouvement, le droit *ad valorem* restait fixé à 45 % ; le droit spécifique, par contre, passait de \$ 0,03 à \$ 0,05 par pièce. Ces deux cents représentaient en moyenne le cinquième de la valeur des cadrans importés, de sorte que l'incidence totale du nouveau droit était d'environ 95 %. L'augmentation était donc de 26,7 %.

Pour les pièces détachées, les clauses spéciales étaient relativement nombreuses. Le taux de 45 % était maintenu en faveur de celles (à l'exclusion des platines, des ponts et des pierres) destinées à la réparation et importées en même temps que des mouvements, mais uniquement pour la portion ne dépassant pas 4 % de la valeur de ceux-ci.

Les platines, jusqu'alors dédouanées comme les pièces détachées à 45 % *ad valorem*, étaient grevées d'un droit égal à la moitié de celui normalement prélevé sur le mouvement auquel elles étaient destinées ou pouvaient venir. L'accroissement de la charge douanière était impressionnant. L'inci-

¹ U. S. TARIFF COMMISSION, *Summaries of Tariff Information*, Washington 1948, p. 217 ; les incidences moyennes sur les mouvements ayant 18 pierres et plus ne sont pas comparables d'une année à l'autre, à cause du trop faible volume des importations ; les droits sur ces articles n'avaient d'ailleurs pas été modifiés.

² Elles s'expliquent en partie aussi par le fait que la pratique très répandue avant 1930 de marquer les mouvements ajustés disparut presque complètement après l'adoption du tarif Hawley-Smoot.

³ Calculée d'après U. S. TARIFF COMMISSION, *Domestic Value... op.cit.*, p. 317-321.

dence du nouveau droit était comprise entre 300 et plusieurs milliers de pour-cents !

Les assemblages et sous-assemblages devaient payer un droit de \$ 0,03 par pièce les composant, mais au minimum 45 % *ad valorem* et au maximum la douane afférente au mouvement complet pouvant les incorporer. Deux exceptions étaient faites pour les assemblages contenant des pierres, chacune d'entre elles acquittant \$ 0,15, et les assemblages de balanciers taxés à \$ 0,50. Cela créait des incidences moyennes de 45 à 1200 % environ.

Les pierres importées isolément, dont les fabricants américains d'horlogerie étaient les principaux acheteurs, continuaient à bénéficier de l'ancien taux, fort modeste en comparaison, de 10 % *ad valorem*. Enfin, toutes les fournitures ne tombant pas sous l'une ou l'autre des clauses spéciales susmentionnées devenaient taxables à 65 % *ad valorem*, contre 45 % antérieurement. Mais on sait quels buts poursuivait cette réglementation très bizarre et foncièrement inéquitable des importations de pièces détachées ¹.

Les prescriptions de marquage du nouveau *watch paragraph* étaient calquées sur celles du tarif de 1922. Les mouvements devaient porter le nom du fabricant étranger ou de l'acheteur américain, celui du pays d'origine, le nombre, en lettres et en chiffres, de pierres ayant une fonction mécanique et d'ajustements ou, le cas échéant, la mention non-ajusté. Les cadrans devaient montrer le nom du pays d'origine. Quant aux boîtes, il fallait qu'y apparaissent le nom en entier du fabricant ou de l'acheteur et celui du pays d'origine. Nulle part ailleurs, le tarif américain connaissait des prescriptions de marquage aussi exigeantes que celles-là.

En abordant la position 368 — le *clock paragraph* — on ne pouvait manquer d'être frappé par la lamentable rédaction de la liste des articles y étant englobés. De plus, on avait l'impression que le législateur y avait consigné toutes sortes de produits qui n'avaient pas trouvé place ailleurs.

Le système de perception des droits sur les articles emboîtés et les mouvements seuls avait été bouleversé. Sous l'empire du tarif de 1922, ils acquittaient un premier droit de 45 % *ad valorem*, puis un droit additionnel à la pièce compris entre \$ 1,00 et 4,00 s'ils avaient des pierres à l'échappement ou entre \$ 0,35 et 3,00 s'ils n'en avaient pas ². Le tarif de 1930 prévoyait à la base un droit à la pièce variant entre \$ 0,55 et 4,50, selon des classes de valeur ³, auquel venait s'ajouter un droit additionnel

¹ cf. p. 47.

² cf. p. 15, note 1.

³

ETATS-UNIS - Tarif de 1930 - Droit de base sur les pendules, mouvements de pendules, etc.	
valant jusqu'à \$ 1,10	\$ 0,55
valant plus de 1,10 et jusqu'à \$ 2,25	\$ 1,00
valant plus de 2,25 et jusqu'à \$ 5,00	\$ 1,50
valant plus de 5,00 et jusqu'à \$ 10,00	\$ 3,00
valant plus de \$ 10,00	\$ 4,50

de 65 % *ad valorem* et, le cas échéant, un autre droit de \$ 0,25 par pierre.

Les nouveaux droits étaient plus avantageux pour certains articles valant jusqu'à \$ 5,00 la pièce et comptant de 3 à 12 pierres. Pour les autres, par contre, ils étaient plus et parfois même beaucoup plus onéreux, l'augmentation allant jusqu'à \$ 6,75 par pièce. Les cas où l'incidence de la douane n'excédait pas 100 % étaient très rares. Elle était d'ailleurs comprise entre 95 et 538 %¹.

Un système semblable dans ses grandes lignes à celui de la position 367 était introduit pour les parties détachées. Celles ne tombant pas sous des clauses spéciales devaient acquitter un droit de 65 % *ad valorem*, en augmentation de 30 % par rapport à celui du tarif de 1922.

Les fournitures destinées à la réparation, importées en même temps que des articles complets, étaient dédouanées à 45 % *ad valorem*, mais à concurrence seulement de 1½ % de la valeur de ceux-ci. Les assemblages et sous-assemblages étaient grevés d'un droit de 65 % *ad valorem* — que ne connaissait pas le *watch paragraph* — et d'un droit additionnel de \$ 0,03 par partie, qui était porté à \$ 0,25 pour les assemblages de pierres. Toutefois, si le montage était fait sur une ou des platines, le droit par partie passait à \$ 0,05, mais la douane *ad valorem* n'était pas perçue ! Aucun assemblage ou sous-assemblage ne devait cependant être taxé davantage que ne l'eût été le mouvement complet auquel il était destiné.

Les platines enfin acquittaient la moitié du droit de l'article complet auquel elles pouvaient convenir. Pour toutes les pièces détachées soumises à des clauses spéciales, on retrouvait des augmentations absolues et d'incidence de l'ordre de celles déjà rencontrées pour la position 367.

Le droit sur les cadrans importés séparément restait fixé à 50 % *ad valorem*. Il en était de même de celui sur les boîtes et cabinets qui demeurerait à 45 % *ad valorem*². Toutefois, le cas de ces derniers articles illustre bien certaines confusions du tarif américain de 1930. Lorsqu'ils étaient en métal, ils tombaient sous la position 368 à 45 % *ad valorem* ; en terre cuite ou en granit, ils devaient être dédouanés sous la position 211, à \$ 0,10 la douzaine plus 45 % *ad valorem* ; en faïence ou en porcelaine sous la position 212 à 60 ou 70 % *ad valorem* selon le cas ; en marbre ou en onyx sous la position 232 à 50 % *ad valorem* ; en cristal, en albâtre ou en jais sous la position 233 à 50 % *ad valorem* également !

Les prescriptions de marquage étaient les mêmes que celles du tarif de 1922 pour les mouvements et les cadrans. Les premiers devaient porter le

¹ cf. tableau 6, p. 60.

² Il était donc plus avantageux d'importer les boîtes ou cabinets et les cadrans indépendamment des mouvements, puisque pour l'article complet, le droit additionnel était de 65 % *ad valorem* ; d'autre part, dans certains cas limites, la présence d'une boîte, d'un cabinet ou d'un cadran pouvait faire passer l'article complet dans une classe de valeur supérieure et le soumettre dès lors à un droit à la pièce plus élevé.

Tableau 6

ETATS-UNIS - Comparaison entre les droits des tarifs de 1922 et 1930 sur les horloges, pendules et autres articles similaires (Pos. 368 a)									
		Valant jus- qu'à \$ 1.10	Valant plus de \$ 1.10 et jusqu'à \$ 2.25		Valant plus de \$ 2.25 et jusqu'à \$ 5.00		Valant plus de \$ 5.00 et jusqu'à \$ 10.00		Valant plus de \$ 10.00
		Droit max.	Droit min.	Droit max.	Droit min.	Droit max.	Droit min.	Droit max.	Droit min.
0 pierre	1. 2. 3. 4.	0,845 1,265 +49,7 115	1,20 1,72 +43,3 154	1,71 2,46 +43,9 109	2,02 2,97 +47,0 131	3,25 4,75 +46,2 95	4,26 6,26 +46,9 125	6,50 9,50 +46,2 95	7,51 11,01 +46,6 110
1 pierre	1. 2. 3. 4.	1,495 1,515 +1,3 138	1,50 1,97 +31,3 177	2,01 2,71 +34,8 120	2,02 3,22 +59,4 142	3,25 5,00 +53,8 100	3,26 6,51 +99,7 130	5,50 9,75 +77,3 97	5,51 11,26 +104,4 112
2 pierres	1. 2. 3. 4.	1,495 1,765 +18,0 160	1,50 2,22 +48,0 200	2,01 2,96 +47,3 131	2,02 3,47 +71,8 153	3,25 5,25 +61,5 105	3,26 6,76 +107,4 135	5,50 10,00 +81,8 100	5,51 11,51 +108,9 115
3 pierres	1. 2. 3. 4.	2,495 2,015 -19,2 183	2,50 2,47 -1,2 222	3,01 3,21 +6,6 143	3,02 3,72 +23,2 165	4,25 5,50 +29,4 110	4,26 7,01 +64,6 140	6,50 10,25 +57,7 102	6,51 11,76 +80,6 117
4 pierres	1. 2. 3. 4.	2,495 2,265 -9,2 206	2,50 2,72 +8,8 245	3,01 3,46 +14,9 154	3,02 3,97 +31,4 176	4,25 5,75 +35,3 115	4,26 7,26 +70,4 145	6,50 10,50 +61,5 105	6,51 12,01 +84,5 120
5 pierres	1. 2. 3. 4.	4,495 2,515 -44,0 229	4,50 2,97 -34,0 267	5,01 3,71 -25,9 165	5,02 4,22 -15,9 187	6,25 6,00 -4,0 120	6,26 7,51 +20,0 150	8,50 10,75 +26,5 107	8,51 12,26 +44,1 122
6 pierres	1. 2. 3. 4.	4,495 2,765 -38,5 251	4,50 3,22 -28,4 290	5,01 3,96 -20,9 176	5,02 4,47 -10,9 198	6,25 6,25 0 125	6,26 7,76 +24,0 155	8,50 11,00 +29,4 110	8,51 12,51 +47,0 125
7 pierres	1. 2. 3. 4.	4,495 3,015 -32,9 274	4,50 3,47 -22,9 313	5,01 4,21 -16,0 187	5,02 4,72 -6,0 209	6,25 6,50 +4,0 130	6,26 8,01 +27,9 160	8,50 11,25 +32,3 112	8,51 12,76 +49,9 127
10 pierres	1. 2. 3. 4.	4,495 3,765 -16,2 342	4,50 4,22 -6,2 380	5,01 4,96 -1,0 220	5,02 5,47 +9,0 242	6,25 7,25 +16,0 145	6,26 8,76 +39,9 175	8,50 12,00 +41,2 120	8,51 13,51 +58,7 135
11 pierres	1. 2. 3. 4.	4,495 4,015 -10,7 365	4,50 4,47 -0,7 403	5,01 5,21 +4,0 231	5,02 5,72 +13,9 253	6,25 7,50 +20,0 150	6,26 9,01 +43,9 180	8,50 12,25 +44,1 122	8,51 13,76 +61,7 137
15 pierres	1. 2. 3. 4.	4,495 5,015 +11,6 456	4,50 5,47 +21,5 493	5,01 6,21 +23,9 276	5,02 6,72 +33,9 297	6,25 8,50 +36,0 170	6,26 10,01 +59,9 201	8,50 13,25 +55,9 132	8,51 14,76 +73,4 147
17 pierres	1. 2. 3. 4.	4,495 5,515 +22,7 501	4,50 5,97 +32,7 538	5,01 6,71 +33,9 297	5,02 7,22 +43,8 319	6,25 9,00 +44,0 180	6,26 10,51 +67,9 210	8,50 13,75 +61,8 137	8,51 15,26 +79,3 152

1. Droit du tarif de 1922.
2. Droit du tarif de 1930.
3. Pour-cent d'augmentation (+) ou de diminution (—).
4. Incidence des droits de 1930.

nom du fabricant étranger ou de l'acheteur américain, celui du pays d'origine et, le cas échéant, l'indication du nombre de pierres. Pour les seconds, le nom du pays de fabrication était suffisant. En revanche, ce qui était nouveau, une indication d'origine devait figurer sur les boîtes et les cabinets. La menace de refoulement pour les articles portant un nom susceptible de créer une confusion avec une marque américaine déposée auprès de la douane des Etats-Unis était maintenue.

C'était là — vue sous l'angle horloger — l'œuvre issue d'une année et demie de travaux parlementaires. Ses insuffisances et son manque de clarté étaient tels que plusieurs des dispositions des positions 367 et 368 durent ultérieurement faire l'objet de décisions interprétatives de la part des autorités administratives et des tribunaux douaniers¹. Mais le principal reproche qu'on pouvait lui adresser était de fixer des droits pratiquement prohibitifs pour la moitié environ des divers genres de produits horlogers jusqu'alors livrés aux Etats-Unis².

Section 9

LES RÉACTIONS PROVOQUÉES A L'ÉTRANGER ET PARTICULIÈREMENT EN SUISSE PAR LA SECONDE PHASE DES TRAVAUX DE REVISION DU TARIF AMÉRICAIN ET L'ADOPTION DE CELUI DE 1930

Dans la plupart des pays, la campagne déclenchée au début de 1929 contre le tarif américain en gestation ne connut aucun répit. Il en fut un peu autrement en Suisse. Elle s'y était poursuivie tout au long des travaux du Comité des finances — les critiques n'étant pas épargnées aux importateurs commissionnaires — et durant les premières semaines des délibérations du Sénat. Cependant, l'adoption par celui-ci de l'amendement Barkley³ y avait mis un terme en novembre 1929.

La trêve dura jusqu'en avril 1930, époque des premières propositions du Comité mixte tendant à aplanir les divergences entre les textes des positions 367 et 368 adoptés par les deux Chambres. Ce fut alors un brutal réveil.

Des télégrammes furent envoyés par les organisations horlogères suisses aux grandes manufactures de montres des Etats-Unis. Ils requéraient leurs bons offices pour que toute décision fût suspendue tant qu'une prise de contact n'aurait pas eu lieu entre les deux industries pour discuter le pro-

¹ cf. p. 67.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 26 avril 1930.

³ cf. p. 48.

blème « sur la base des droits actuels et des revendications de la fabrique américaine, là où elles sont légitimes » ¹. Ces avances furent ignorées ou se heurtèrent à des fins de non-recevoir.

Lorsque le Comité mixte adopta son deuxième projet, jugé plus restrictif encore que le premier, ce fut la stupéfaction. On dénonça les « mesquins intérêts électoraux » qui hypnotisaient les politiciens américains. On alla même jusqu'à parler de « folie protectionniste » ². Mais on étudia aussi les moyens de se défendre contre cette nouvelle menace. On préconisa l'union de toutes les industries européennes, la mise à l'index des marchandises américaines et l'arrêt des livraisons aux manufactures d'horlogerie des Etats-Unis des pièces détachées dont elles avaient besoin. « A la brutalité qui nous est faite, nous devons chercher à opposer une brutalité plus grande encore » ³.

A cette époque se tinrent des manifestations populaires. Une première eut lieu à Saint-Gall le 23 avril 1930 ⁴. Une autre, organisée à Bienne le 28 avril 1930, groupa 15.000 personnes qui en appelèrent à l'aide du Conseil fédéral et réclamèrent des mesures de représailles contre les produits américains ⁵. On assista à une floraison de résolutions ; celles du Syndicat patronal des producteurs de la montre de La Chaux-de-Fonds et des Chambres de commerce de Genève et de Soleure firent passablement de bruit ⁶. Enfin, on vit une vingtaine de journaux suisses publier une dénonciation extrêmement violente de « l'acte inamical se préparant aux Etats-Unis à l'égard de la Suisse » ⁷.

Des flots de télégrammes s'abattirent sur les personnalités influentes du Congrès, de l'industrie et des syndicats américains. Il en fut même adressé au président Hoover. On y relevait que les nouveaux droits sur l'horlogerie seraient une catastrophe pour l'industrie suisse, qu'ils provoqueraient un chômage étendu, susciteraient un vif ressentiment contre les Etats-Unis et aboutiraient à l'effondrement du prestige de ces derniers ⁸. De leur côté, les importateurs suisses de marchandises américaines avaient alerté leurs fournisseurs et les avaient rendus attentifs au fait qu'un boycott se préparait ⁹. Le résultat de toutes ces démarches fut négligeable.

On peut cependant juger de l'importance du problème pour la Suisse par les interventions qui furent faites sur le plan officiel. La légation de Suisse à Washington avait été chargée, à la demande de l'industrie horlogère, de la remise d'une nouvelle note de protestation au Département

¹ *La Fédération Horlogère Suisse*, 16 avril 1930.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 26 avril 1930.

³ *La Fédération Horlogère Suisse*, 26 avril 1930.

⁴ *St. Galler Tagblatt*, 24 avril 1930.

⁵ *La Fédération Horlogère Suisse*, 30 avril et 3 mai 1930.

⁶ *Journal du Jura*, 30 avril 1930 ; *Journal de Genève*, 2 mai 1930.

⁷ *La Fédération Horlogère Suisse*, 30 avril 1930.

⁸ *La Fédération Horlogère Suisse*, 7 mai 1930.

⁹ *La Fédération Horlogère Suisse*, 17 mai 1930.

d'Etat. Elle y procéda le 16 avril 1930 déjà. Elle avait naturellement reçu la mission de faire l'impossible pour sauver la situation. Le 1^{er} mai 1930, le président de la Confédération (M. Musy) envoya un télégramme au président Hoover pour lui faire remarquer que la hausse des droits mettrait en péril certaines industries typiquement suisses. Le 5 mai 1930, le chef du département fédéral de l'économie publique (M. Schulthess) faisait appeler le ministre des Etats-Unis pour le prier de donner connaissance à son gouvernement des inquiétudes du Conseil fédéral¹. Le 19 mai 1930 enfin, le ministre de Suisse aux Etats-Unis s'adressait — démarche peu usuelle — par radio à la nation américaine !

Les événements marchaient bien trop vite. La partie était presque jouée lorsque fut convoquée, pour le 1^{er} mai 1930, une conférence des industries suisses appelée à coordonner les actions jusqu'alors dispersées des secteurs menacés. Quand l'assemblée des délégués de l'Union suisse du commerce et de l'industrie annonça, le 31 mai 1930, que la Confédération serait obligée de ne plus s'approvisionner que dans les pays traitant convenablement ses produits², l'adoption du nouveau tarif américain était imminente. Celui-ci était déjà en vigueur que le Comité de défense des industries suisses, constitué lors de la séance du 1^{er} mai, avait à peine arrêté les grandes lignes d'un plan de campagne provisoire !

Il ne restait plus grand-chose à faire. La mise à l'index des produits américains fut spontanée³. Les critiques à l'égard du nouveau tarif ne manquèrent pas. On le qualifia de « véritable iniquité », de résultat d'une politique marquant « le comble de l'égoïsme particulier et du mercantilisme »⁴. On analysa les causes de l'échec des actions entreprises contre sa promulgation. La seule porte encore ouverte était celle de l'étude d'un éventuel recours au *Flexible Provisions* dans l'espoir de corriger par voie administrative les exagérations nées des débats parlementaires.

C'était d'ailleurs par une simple référence aux possibilités qu'offraient ces dispositions que la Maison Blanche avait liquidé les protestations au sujet du nouveau tarif reçues de quelque quarante pays⁵. Cependant, on n'ignorait pas que les expériences faites avec les *Flexible Provisions* du tarif Fordney-McCumber avaient été peu encourageantes. De 1922 à 1929, nombre de demandes n'avaient eu aucune suite ; parmi celles ayant abouti à des recommandations, cinq seulement avaient conduit à des diminutions

¹ *La Fédération Horlogère Suisse*, 7 mai 1930.

² UNION SUISSE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, 61^{me} rapport annuel 1930/31, p. 23.

³ L'Union suisse des paysans était opposée à ce boycott officieux ; elle craignait des réactions aux Etats-Unis contre les produits d'exportation — en particulier le fromage — pour lesquels la revision douanière n'avait pas été défavorable ; elle recommandait la modération ; *Schweizerische Bauernzeitung*, juillet 1930.

⁴ *La Fédération Horlogère Suisse*, 18 juin 1930.

⁵ *U. S. Daily*, 28 juin 1930.

de droits, tandis que trente-trois avaient provoqué des augmentations de la charge douanière ¹.

D'autre part, les règles de procédure, adoptées par la Commission du tarif le 29 septembre 1930 et révisées le 25 novembre 1930 déjà, obligeaient les auteurs de demandes de recours aux *Flexible Provisions* à se prêter sans réserves aux enquêtes dont leurs entreprises ou leur industrie pourraient être l'objet ². Or, on était peu friand à l'étranger de ces investigations sur sol national d'agents du gouvernement américain.

En outre, le fardeau de la preuve incombait au requérant qui, avec sa demande, devait déposer un rapport exposant tous ses arguments. Il dévoilait donc son jeu avant même que la partie commence. C'était une lourde hypothèque ³. Il fallait d'autre part prendre en considération le fait que la Commission du tarif comptait de nouveaux membres et que — dans sa composition d'alors — elle n'avait encore tranché aucun cas. C'était un élément d'incertitude quant à sa manière de juger.

En effet, la doctrine de l'égalisation des coûts de production par le jeu des droits de douane, objet même des *Flexible Provisions*, pouvait être interprétée avec plus ou moins de rigueur. Appliquée strictement, elle devait entraîner l'arrêt des importations. Si le produit étranger continuait à entrer, c'était la preuve que le droit ne compensait pas toute la différence de coût avec le produit national. Le courant d'affaires était la démonstration de l'existence d'une inégalité. Que cette dernière fût la raison d'être des échanges n'avait en l'espèce aucune pertinence.

En Suisse, les opinions divergeaient d'ailleurs au sujet des chances de succès d'une demande de revision des droits horlogers par le canal des *Flexible Provisions*. Il n'y avait pas unanimité non plus à propos de la question de savoir par qui une requête eût dû être présentée. Elle aurait pu émaner de l'industrie suisse elle-même ⁴, du Conseil fédéral ou des importateurs américains ⁵.

S'il n'y avait pas accord quant aux méthodes, il y avait en revanche entente en ce qui concernait l'inopportunité de démarches immédiates. Le Conseil fédéral ayant sondé le terrain à Washington n'y avait reçu aucun encouragement de recourir aux *Flexible Provisions* ⁶. On décida d'attendre aussi avant de retirer aux produits américains le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée dont ils jouissaient tacitement depuis 1900, parce qu'il semblait y avoir davantage à perdre qu'à gagner en voulant précipiter les choses dans ce domaine.

¹ BIDWELL PERCY W., *op.cit.*, p. 120-121.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Rules of Practice and Procedure...*, Washington 1930.

³ *La Fédération Horlogère Suisse*, 18 octobre 1930.

⁴ C'était la solution préconisée par la France pour ses branches intéressées ; *Moniteur officiel du commerce et de l'industrie*, 22 octobre 1930.

⁵ C'était la méthode recommandée par la Grande-Bretagne ; *Board of Trade Journal*, 14 août 1930.

⁶ STADELMANN BRUNO, *op.cit.*, p. 93.

On finit par aboutir à la conclusion qu'aucune action — tant sur le plan officiel que privé — n'avait de chances raisonnables de réussir. Les opérations provoquées par l'adoption du tarif Hawley-Smoot furent alors abandonnées. On était en été de 1931¹. L'ironie avait voulu que toute cette affaire se jouât pendant que se déroulaient, sous l'égide de la Société des Nations, de nombreuses conférences ayant pour objectif le développement des échanges internationaux et l'abaissement des barrières douanières² !

La promulgation du tarif américain de 1930 avait causé une profonde amertume en Suisse. Notre pays avait été l'un des plus durement touchés par les nouveaux droits. Ceux-ci avaient été augmentés pour 62 % de ses livraisons aux Etats-Unis³. Les secteurs les plus gravement atteints étaient l'horlogerie, les broderies et textiles en général, les chaussures, le chocolat, certains colorants et divers appareils électriques.

En fait, jusqu'au moment où les droits de 1930 purent enfin être révisés par un traité de commerce, ce qui n'advint qu'en 1936, un très net sentiment d'animosité contre les produits américains se manifesta en Suisse⁴.

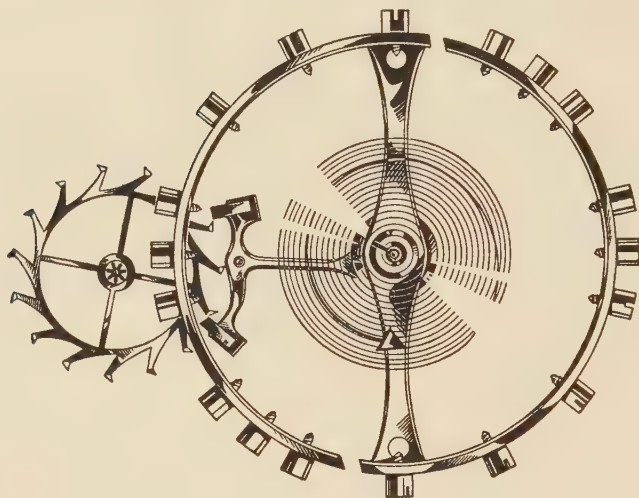
¹ *Neue Zürcher Zeitung*, 1^{er} juillet 1931.

² SOCIÉTÉ DES NATIONS, *La politique commerciale entre les deux guerres : Propositions internationales et politiques nationales*, Genève 1942, p. 29-51.

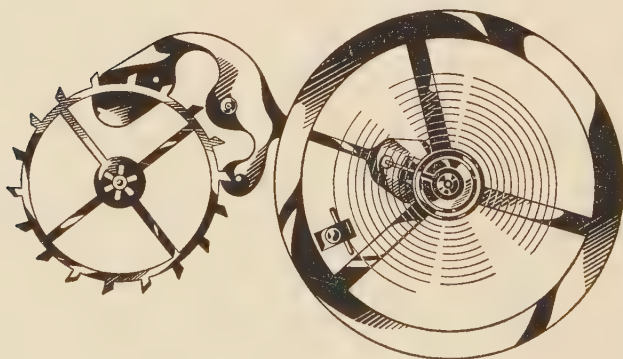
³ STADELMANN BRUNO, *op.cit.*, p. 98 ; pour les pays cités ci-après, la part de leurs livraisons touchées par une augmentation des droits américains était : Argentine 87 %, Espagne 72 %, Italie 70 %, Suisse 62 %, France 34 %, Belgique 20 %, Grande-Bretagne 19 %, Allemagne 8 % ; d'un autre côté, la Belgique bénéficiait de réductions pour 40 % de ses livraisons, l'Allemagne pour 22 % et la Suisse pour 8 % des leurs ; cela explique peut-être pourquoi la constitution d'un front européen de défense commune fut impossible ; pour-cents tirés de *La Fédération Horlogère Suisse*, 27 août 1930.

⁴ JACQUELIN D. G., *op.cit.*, p. 49.

ECHAPPEMENT A ANCRE EMPIERRÉE



ECHAPPEMENT A ANCRE A GOUPILLES



CHAPITRE III

Les relations horlogères américano-suisse de 1930 à 1935

Section 1

L'INTERPRÉTATION DES DISPOSITIONS HORLOGÈRES

DU TARIF HAWLEY - SMOOT ¹

Au cours des douze premiers mois d'application du tarif Hawley-Smoot, le bureau américain des douanes reçut environ 67.000 réclamations et plaintes contre des décisions de classification et de taxation ². Pour un tarif ayant été si longtemps à l'examen, cela ne manquait pas d'être étonnant, d'autant plus que le rythme des recours se maintint durant plusieurs années encore.

Dans le secteur horloger, presque toutes les subdivisions des positions 367 et 368 firent à une occasion ou une autre l'objet de décisions interprétatives. Il y eut de l'incertitude même à propos d'une disposition aussi simple que celle concernant la détermination de la largeur des mouvements :

Un premier arrêt prescrivit que pour cette opération, le filet d'encaissage ne devait pas être pris en considération ³, ce qui provoqua dans bien des cas une augmentation des droits parce que la largeur déterminante pour le dédouanement était de la sorte diminuée. En 1935 cependant, une nouvelle décision engloba dans la mesure de la largeur, non seulement la platine, mais encore toute partie essentielle au fonctionnement du mécanisme ⁴, telle la tige de remontoir, par exemple. Toutefois, trois ans plus tard, le *statu quo ante* était rétabli en appel ⁵.

La question se posa aussi de savoir sous quelle subdivision devaient être dédouanés les mouvements électriques à pile. Les fabricants américains considéraient qu'il s'agissait d'articles construits de manière à fonctionner

¹ Cette section englobe quelques décisions postérieures à la période de 1930 à 1935 couverte par le chapitre III.

² AMERICAN TARIFF LEAGUE, *Special Letter No 105*, 16 septembre 1931.

³ TD. 44 972/1931.

⁴ TD. 48 919/1935.

⁵ TD. 49 397/1938.

plus de 47 heures et astreints dès lors au paiement du droit additionnel de \$ 1,00 par pièce. Un tribunal douanier leur donna tort en prononçant que les mouvements en question échappaient à cette charge s'ils n'étaient pas munis de leur pile lors de l'importation, ce qui devint tout naturellement la pratique constante ¹.

La perception d'un droit additionnel augmentant en proportion directe du nombre de pierres devait avoir pour effet de stimuler la pratique du surempierrage ². A l'époque, la transformation aux Etats-Unis d'un mouvement 7 pierres en mouvement 15 pierres permettait, par rapport au droit sur un article de ce dernier genre, une économie d'environ \$ 1,00 ; pour une transformation en 21 pierres, le gain était même d'à peu près \$ 8,00 ³. L'adjonction de pierres aux Etats-Unis était facilitée par un procédé devenu courant — parce que rendant la fabrication plus aisée — et qui consistait à faire reposer certains mobiles dans des bouchons ⁴ au lieu de les placer dans de simples trous percés directement dans les ponts ou platines.

Les opinions étaient partagées quant à la question de savoir si la pratique du surempierrage était aux Etats-Unis licite ou pas. La plupart des importateurs faisaient valoir qu'il s'agissait d'un procédé de perfectionnement normal, qu'il s'appliquait à des articles ayant acquitté les droits prescrits, qu'il fournissait du travail à la main-d'œuvre américaine, qu'il créait une demande de machines et d'outillages et que les articles transformés étaient vendus sous des désignations correspondant à leurs spécifications finales. En bonne logique, les importateurs condamnaient cependant l'adjonction de pierres n'ayant pas de fonctions mécaniques effectuée uniquement à des fins publicitaires ⁵.

Les fabricants américains d'horlogerie étaient foncièrement opposés au surempierrage. Ils dénonçaient cette pratique comme étant uniquement destinée à permettre aux importateurs d'échapper au paiement des droits. Ils y voyaient donc une « méthode de concurrence déloyale » les autorisant éventuellement à invoquer la section 337 du tarif de 1930 pour faire interdire les importations d'articles servant au surempierrage ⁶. Ils estimaient enfin qu'il appartenait à la Commission fédérale du commerce de prohiber toute publicité reposant sur un nombre de pierres dont certaines n'avaient aucune fonction mécanique ⁷.

¹ *Jewelry Trade News*, 31 mars 1931.

² cf. p. 26, note 3.

³ *Journal of Commerce*, 19 mars 1931.

⁴ Petit cylindre creux de métal tenant lieu de coussinet pour le pivot d'un mobile.

⁵ *Journal of Commerce*, 19 mars 1931 ; *Jewelry Trade News*, 24 mars 1931 ; *The Keystone*, mai 1931 ; *Memorandum of the American Watch Assemblers Association on the Proposed Code of Fair Competition for the Assembled Watch Industry*, 16 avril 1934, p. 22-23.

⁶ *Jewelry Trade News*, 24 mars 1931.

⁷ La Commission fédérale du commerce fut saisie d'une plainte à ce titre le 4 juin 1932 ; l'affaire se termina par un engagement de l'importateur à renoncer aux pratiques critiquées ; *The Jewelers' Circular*, juillet et août 1932.

Il ne fait aucun doute que le surempierrage en tant que tel était parfaitement licite. Personne n'aurait raisonnablement pu contester le droit des importateurs de faire subir des transformations aux marchandises qu'ils achetaient à l'étranger. En outre, il ressortait très clairement de la jurisprudence des tribunaux douaniers américains que les importateurs ne violaient aucune loi en présentant leurs marchandises au dédouanement sous la forme devant leur permettre d'acquitter les taux les plus faibles prévus par le tarif. Pour y parvenir, on colorait artificiellement le sucre ou on séparait les diamants de leur monture, par exemple. Pourquoi en aurait-il été autrement pour les mouvements de montres ?

En l'espèce cependant, aucun principe n'était en jeu. Le sort du surempierrage dépendait uniquement d'une question d'interprétation du tarif Hawley-Smoot. Celui-ci prévoyait que les substituts de pierres étaient assimilés à ces dernières au point de vue de la perception des droits. Mais il était muet quant au sens qu'il fallait donner au terme substitut. On ne trouvait pas d'indications non plus à ce sujet dans les procès-verbaux des délibérations ayant conduit à la mise au point du tarif de 1930 ¹.

Les mouvements destinés au surempierrage comportaient tous quelques pierres, en général 7, et un certain nombre de bouchons, le plus souvent 8. S'il fallait considérer comme substitut de pierres, ainsi que le requéraient les fabricants américains, tout ce qui jouait le rôle de coussinet pour le pivot d'un mobile, les bouchons auraient dû acquitter le droit spécial de 15 cents par pierre. Le surempierrage eût dès lors perdu tout intérêt.

Une première décision ² du Département du trésor donna doublement raison aux fabricants américains en prescrivant d'une part que les bouchons de métal devaient être considérés et taxés comme substituts de pierres au sens du paragraphe 367 (i) et d'autre part que les mouvements en comportant devaient à l'avenir être marqués « X pierres et Y substituts de pierres ».

Peu après, il fut précisé que cette interprétation valait également pour les plaques de contre-pivots en métal ³. La cour des douanes se rallia à son tour à cette manière de voir ⁴. La question n'était toutefois pas tranchée définitivement. En effet, elle fut portée devant la cour d'appel en matière de douanes et brevets qui renversa la sentence du tribunal inférieur ⁵.

La cour d'appel déclara qu'on ne pouvait considérer comme substituts de pierres que des dispositifs ayant au moins quelques-unes des qualités pour lesquelles on préfère — pour le logement des pivots de mobiles — des pierres à de simples trous dans la platine et les ponts. Les juges pensaient

¹ *The Keystone*, mai 1931.

² TD. 44 883/1931 ; cette décision inspira la boutade suivante : « Lorsqu'un métal est considéré comme pierre, c'est une perle », *New-York Times*, 19 mai 1931.

³ TD. 45 025/1931.

⁴ TD. 46 034/1932.

⁵ TD. 46 494/1933.

tout particulièrement à une plus grande dureté par rapport à celle du métal et à une diminution de la friction. Sur la base de ces critères, des bouchons n'étant pas plus durs que la platine elle-même ne pouvaient pas être considérés comme substituts de pierres.

La nouvelle distinction était d'autant plus importante que, dans la règle, on n'utilisait pas en Suisse des bouchons pour rendre plus facile le surempierrement en Amérique, mais bien parce que les nécessités d'une fabrication rationnelle exigeaient leur présence. Des trous absolument co-axiaux étaient en effet difficiles à réaliser par perçage direct des platines et des ponts. Les bouchons jouaient donc le rôle d'un adjuvant technique.

On peut cependant relever que dès le début ou presque, une décision *ad hoc*¹ avait réglé le sort du bouchon dans lequel pivote l'extrémité inférieure de l'axe de balancier des mouvements 1 pierre. Il ne fut jamais considéré comme substitut, car cela aurait alors enlevé tout son sens à la réduction de droit de 40 % prévue au paragraphe 367 (a) (2) du tarif de 1930 pour les mouvements 0 et 1 pierre.

A propos de pierres, il convient encore de rappeler qu'il fallut six ans pour liquider définitivement la question de savoir comment devaient être marqués et taxés les mouvements comportant des pierres sans fonctions mécaniques. La douane américaine finit par réaffirmer en 1936 le principe d'une décision de 1923² voulant que le marquage et la perception se fondent uniquement sur les pierres ayant une fonction mécanique. Considérant que sur ce point, le paragraphe 367 (b) du tarif de 1930 était parfaitement clair, on doit s'étonner que la question en cause ait pu pendant si longtemps être une source de conflit !

Plusieurs décisions furent prises dans le domaine du marquage des mouvements et des boîtes. Pour ce qui est de l'origine par exemple, il fut tout d'abord admis que certaines indications de provenance pouvaient remplacer l'indication du pays de fabrication³. Cette tolérance fut toutefois rapportée après avoir été en vigueur pendant quelques années⁴.

Dans le même ordre de préoccupations, un autre cas ne manqua pas d'intérêt. Sous l'empire du tarif de 1930, on continua, comme on le faisait depuis 50 ans, à indiquer par le mot « *Swiss* » l'origine des produits horlogers provenant de notre pays. En 1930 encore, une décision douanière confirma qu'une telle pratique était acceptable en tout cas pour les articles où le mot « *Switzerland* » en entier ne pouvait pas être apposé par manque de place⁵. Mais en 1934, les tolérances en matière d'indication d'origine furent abrogées⁶ ; pendant une année toutefois, on omit d'appliquer les

¹ TD. 44 319/1931.

² TD. 39 840/1923.

³ TD. 44 202/1930.

⁴ FOSC, 13 mars 1934.

⁵ TD. 44 370/1930.

⁶ TD. 46 805, 46 978, 47 007/1934.

nouvelles règles à l'horlogerie¹ : elle y fut soumise alors qu'on renonçait à leur application aux autres marchandises² ! Cependant, à la suite de réclamations des importateurs, de représentations de la légation de Suisse et de *hearings* consacrés à un réexamen du problème, on en revint après quelques mois au système antérieur³ !

L'appellation d'origine exigée sur les cadrans suscita aussi certaines difficultés. Il fut d'abord précisé qu'elle devait être visible à l'œil nu et ne pas avoir la même couleur que le fond du cadran⁴. La douane refusa ensuite d'autoriser l'importation lorsque la marque n'était pas apposée en caractères de couleur noire ; après de vigoureuses protestations, elle revint pourtant à sa pratique antérieure. Des flottements identiques se produisirent pour le règlement de la question du marquage des montres avec heures sautantes⁵. Comme ces articles ont entièrement passé de mode, le cas ne présente encore un intérêt que pour révéler à quel arbitraire étaient exposés les fabricants étrangers et leurs clients américains. L'origine dut tout d'abord apparaître sur un des cadrans et à l'extérieur du dos de la boîte⁶ ; il y avait donc contradiction avec les dispositions générales du paragraphe 367 (g) du tarif de 1930. Par la suite, on poussa même les choses plus loin en exigeant le marquage sur l'extérieur de la face de la boîte⁷, cette nouvelle règle étant confirmée en appel⁸. Cependant, et en dernière instance, la cour compétente prononça que l'appellation d'origine pouvait être apposée au dos des boîtes de montres à heures sautantes⁹ !

Des difficultés survinrent aussi en matière de marquage d'ajustements ou d'emploi de l'indication « non-ajusté ». Il fut prononcé en 1931 que cette dernière ne pouvait pas être abrégée, parce qu'elle apparaissait *in extenso* dans le tarif¹⁰. Cela était d'autant plus surprenant qu'on avait autorisé, peu de temps auparavant, l'abréviation des termes ajustement, position et température sur les mouvements mesurant moins de 0,6 pouce¹¹ ! Il est vrai qu'à cette occasion, on avait aussi précisé que l'indication intégrale ou abrégée, selon le cas, du nombre des ajustements n'était pas suffisante (par exemple, « deux (2) ajustements » ou « cinq (5) ajustements »), mais qu'il convenait encore de mentionner leur genre et leur

¹ *Journal of Commerce*, 26 février 1935.

² TD. 47 687/1935.

³ *La Fédération Horlogère Suisse*, 17 avril et 24 juillet 1935.

⁴ TD. 44 880/1931.

⁵ Montres à deux cadrans mobiles, l'heure et la minute du moment se lisant par des guichets ouverts sur la boîte qui est généralement recouverte d'un couvercle en métal.

⁶ TD. 45 186/1931.

⁷ *La Fédération Horlogère Suisse*, 16 et 19 décembre 1931.

⁸ TD. 45 346/1932.

⁹ TD. 45 611/1932.

¹⁰ TD. 45 029/1931.

¹¹ TD. 44 900/1931.

classe (par exemple « ajusté deux (2) positions » ou « ajusté trois (3) positions et température »).

La clause dite du 4 % provoqua nombre de décisions interprétatives. Le bénéfice de ses dispositions fut refusé de manière absolue aux pierres en chaton¹, aux autres pièces détachées comprenant des pierres et en particulier aux ancras et assemblages de balancier avec plateau serti². Par ailleurs, il fut précisé que lorsqu'un envoi contenait davantage de pièces détachées qu'il n'en pouvait être admis au taux de faveur de 45 % *ad valorem*, celui-ci devait être appliqué de préférence aux articles qui auraient sans cela acquitté les droits les plus élevés³.

Le statut douanier de certaines pièces détachées dut également être déterminé. Les couronnes de remontoir furent considérées comme des parties de mouvements et assimilées aux sous-assemblages, alors qu'il s'agissait d'articles en métaux non dénommés dans le tarif⁴. Les roues de balancier, malgré une clause spéciale les visant, subirent le même sort lorsqu'elles portaient des vis à la serge⁵. Les aiguilles avec leurs canons furent traitées de manière identique⁶, mais on consentit à considérer comme des fournitures autres que des sous-assemblages les aiguilles radiumisées ou peintes⁷.

La question de savoir si certaines parties d'horlogerie étaient des pièces détachées tombant sous les positions 367 et 368 ou, au contraire, des articles non dénommés devant être classés sous position 397 fut fréquemment soulevée. Les platines non terminées pour montres appartinrent un temps à la seconde catégorie⁸, puis revinrent à la première⁹. Par contre, les lunettes et partie de boîtes¹⁰ furent classées sous position 397 et le restèrent¹¹. Les taux de cette dernière étant plus favorables que ceux de la position 367, on préfère encore aujourd'hui expédier les boîtes aux Etats-Unis en parties séparées (lunette, carrure et fond) et en colis distincts à quelques jours d'intervalle !

On pourrait multiplier ces exemples, en citant des cas mineurs. Dans le secteur horloger, en tout cas, le tarif Hawley-Smoot manquait lamentablement de précision. Des années durant, ce fut la source d'innombrables conflits et de fâcheuses incertitudes quant à la détermination du régime de dédouanement et du montant des droits. A l'heure actuelle d'ailleurs et

¹ TD. 45 180/1931.

² TD. 45 365/1932.

³ TD. 45 524/1932.

⁴ TD. 44 219/1930.

⁵ TD. 44 791/1931.

⁶ TD. 44 878/1931.

⁷ TA. 24 472/1933.

⁸ TD. 47 091/1934, 47 503/1935, 48 120/1936 et 48 949/1936.

⁹ TD. 49 425/1938.

¹⁰ TD. 45 489/1932.

¹¹ TD. 46 442/1933.

près de 25 ans après sa promulgation, certains aspects des positions horlogères du tarif de 1930 font encore l'objet de contestations et d'interprétations divergentes.

Section 2

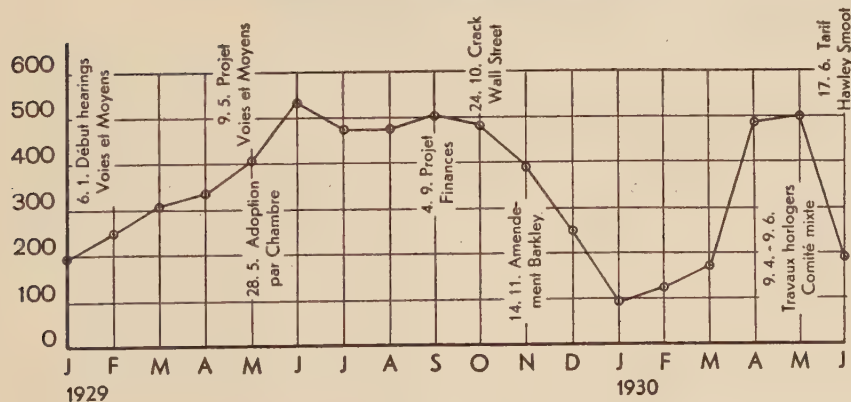
LES CONSÉQUENCES HORLOGÈRES DU TARIF HAWLEY - SMOOT

Il n'a jamais été possible de déterminer exactement quelles ont été les répercussions de l'adoption du tarif Hawley-Smoot sur les livraisons aux Etats-Unis de produits horlogers et, plus particulièrement, de produits horlogers suisses. Il aurait fallu pour y parvenir que les données économiques générales eussent été à peu près les mêmes pendant sa période d'application que durant les années ayant précédé sa mise en vigueur. Or, ce ne fut pas, et de loin, le cas.

Le premier élément rendant incertains les résultats de toute analyse des conséquences horlogères du tarif de 1930 résidait dans la durée des travaux parlementaires ayant conduit à la promulgation de celui-ci. Les longs mois de discussion avaient donné aux importateurs le temps de constituer des stocks afin de se prémunir pour une certaine période contre le risque et les conséquences d'une augmentation des droits. Leurs achats fluctuèrent en fonction du cours des délibérations du Congrès. Ils furent particulièrement élevés lorsque celui-ci semblait vouloir se montrer très protectionniste. Ils l'auraient été plus encore si la situation économique générale avait été favorable. Ils tombèrent considérablement pendant les époques où tout danger paraissait écarté.

Suisse - Exportations mensuelles de montres et mouvements aux Etats-Unis durant les travaux de révision du tarif douanier américain
Janvier 1929/juin 1930 (milliers de pièces)

Graphique 1



L'ampleur des achats dus à la crainte du nouveau tarif peut aussi se mesurer au fait que durant les 48 heures ayant précédé sa mise en vigueur, 500.000 montres et mouvements environ furent dédouanés au seul port de New-York¹. En une matinée, il y fut encaissé 11 millions de dollars de droits de douane². En fin de compte, que le tarif Hawley-Smoot eût été adopté ou pas, la liquidation des stocks aurait de toute façon provoqué, à un certain moment, une diminution des commandes passées à la Suisse.

Différentes autres causes rendaient encore une analyse extrêmement difficile. La contrebande, qui sévissait déjà sous l'empire du tarif de 1922, connut un nouvel essor dès l'adoption de celui de 1930. Elle donna d'ailleurs naissance à des problèmes d'une importance telle que leur étude fait l'objet d'une section spéciale de ce chapitre³. L'existence de cette méthode d'approvisionnement du marché américain eut naturellement pour effet de fausser le sens des données apparaissant dans les statistiques officielles.

Par ailleurs, le tarif Hawley-Smoot fut mis en vigueur à une époque de transition pour l'industrie horlogère. La structure des livraisons se modifiait selon des considérations techniques et de mode, étrangères à toute question douanière. La montre de poche cédait le pas à la montre-bracelet. La publicité rendait plus désirables les montres ayant davantage de pierres qu'on en exigeait par le passé.

En outre, la dévalorisation, puis la dévaluation du dollar provoquèrent dès le mois d'avril 1933 une sensible augmentation des prix exprimés en devise américaine des articles à importer et, par voie de conséquence, une diminution de l'incidence des droits spécifiques. Cela modifia aussi les conditions d'examen du problème. Cependant, toutes ces causes de difficultés d'appréciation des répercussions horlogères du tarif de 1930 n'avaient qu'une importance relativement secondaire. La principale découlait de la crise qui s'était abattue sur les Etats-Unis pendant que se déroulaient encore les travaux de revision de la loi douanière.

Elle avait commencé le 24 octobre 1929, lors de ce fameux « jeudi noir » de la bourse de New-York où l'on vit s'écrouler, avec les valeurs mobilières, le mythe de la prospérité permanente sur lequel avait joué le parti républicain au cours de la campagne électorale de 1928. La question a d'ailleurs été souvent soulevée de savoir si le déclenchement de la crise renforça les tendances déjà naturellement protectionnistes de la majorité du Congrès ou si, au contraire, la concrétisation de ces dernières dans le tarif de 1930 rendit la dépression plus sévère encore. Il est probable que ces possibilités ne furent pas exclusives l'une de l'autre, mais bien complémentaires !

Notre propos n'est pas de faire l'histoire de cette crise qui, comme on le sait, devint très rapidement mondiale. Toutefois, quelques renseignements au sujet de son aspect américain sont indispensables pour placer le pro-

¹ *The Keystone*, juillet 1930.

² STADELMANN BRUNO, *op.cit.*, p. 92.

³ cf. p. 77.

blème qui nous préoccupe dans son vrai cadre ¹. En 1929, le revenu national des Etats-Unis était de 87,4 milliards de dollars. Quatre ans plus tard, en 1933, il avait diminué de plus de moitié, reculant à 39,6 milliards de dollars. Au cours de la même période, le revenu personnel disponible s'était réduit de \$ 677 à \$ 360. L'indice de la production industrielle était tombé à 57 en 1932 (1926/29 = 100). Quant au commerce extérieur, il n'atteignait plus, en 1932 également, que le tiers de son niveau d'avant la crise. Au plus profond de celle-ci, le nombre des chômeurs dépassa 12 millions, ce qui représentait le quart de la main-d'œuvre totale des Etats-Unis. On n'en avait compté qu'environ 1,5 million en 1927/29.

Sur le plan mondial, l'intensité de la crise peut être mesurée par quelques chiffres relatifs aux échanges internationaux. Si l'on considère que la valeur du commerce universel était de 100 en 1929, elle était tombée à 33,9 en 1934. L'indice des quantités était alors de 78,5, tandis que celui des prix n'était plus que de 43,2 ².

Dès l'entrée en vigueur du tarif Hawley-Smoot, les livraisons de produits horlogers suisses aux Etats-Unis diminuèrent de manière extraordinaire. Toutefois, en raison des circonstances qui viennent d'être décrites, il est impossible de déterminer avec certitude la part de ce rétrécissement imputable à l'augmentation des droits et celle découlant d'autres causes. L'on ne peut guère faire que des estimations, par définition discutables ³.

Une comparaison entre les importations totales aux Etats-Unis et celles de produits horlogers ne permet pas d'aboutir à des conclusions valables, pour plusieurs raisons ; la plus caractéristique réside dans le fait que dès 1933, les dédouanements de marchandises admises en franchise furent, proportionnellement et par rapport à 1926/28, inférieurs à ceux d'articles grevés de droits ! Il se serait agi de toute façon d'une mise en regard de courbes affectées par les mêmes facteurs et, par conséquent, peu propices à des extrapolations objectives.

Il est en revanche possible de tirer certaines conclusions d'une comparaison entre la courbe du revenu national américain, d'une part, et celle des importations d'horlogerie, d'autre part ; l'expérience enseigne en effet qu'il y a une relation assez étroite aux Etats-Unis entre le niveau de celui-ci et le volume des ventes de montres ⁴. On peut considérer, comme première approximation, que la part de diminution commune aux deux courbes a correspondu à l'influence de la crise et que la part de réduction plus accentuée propre aux livraisons de produits horlogers a été provoquée par les droits du nouveau tarif. Sur cette base, on arrive à imputer le 65 % environ de la chute des importations de montres et mouvements au facteur « crise » et le 35 % au facteur « douane ».

¹ Les chiffres qui suivent sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

² CULBERTSON WILLIAM S., *op.cit.*, p. 37.

³ cf. graphique 2, p. 126.

⁴ U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches, War Changes in Industry Series, Report No 20*, Washington 1947, p. 171.

Tableau 7

SUISSE : Echanges commerciaux avec les Etats-Unis et exportations horlogères vers ce marché - 1930-1935									
Année	Importations en Suisse de produits américains	Exportations aux Etats-Unis de produits suisses	Balance commerciale + en faveur de la Suisse — en faveur des Etats-Unis	Exportations aux Etats-Unis de produits horlogers				En % des exportations totales d'horlogerie	En % des exportations totales aux Etats-Unis
				Montres et mou- vements	En % des exportations totales de montres et mouvements	Valeur totale	Mio. Fr.	%	%
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	1000 p.	%				
1926/28	217,3	202,0	— 15,3	3678	19,8	55,4		20,0	27,4
1930	204,8	144,2	— 60,6	2043	12,6	30,7		13,1	21,3
1931	163,6	92,2	— 71,4	757	6,6	13,2		9,2	14,3
1932	114,9	55,1	— 59,8	441	5,4	6,9		8,1	12,5
1933	90,3	57,6	— 32,7	483	4,6	7,4		7,7	12,8
1934	75,9	47,5	— 28,4	1003	8,0	12,6		11,6	26,5
1935	69,5	48,1	— 21,4	1378	9,1	17,2		13,8	35,8
1931/35	102,8	60,1	— 42,7	812	7,0	11,5		10,3	19,1

Sources : Statistiques du commerce extérieur de la Suisse

Il convient cependant de noter que les effets du facteur « crise » ont été très différents selon les genres de produits horlogers — ce que révèle l'évolution de la production américaine de montres — et qu'il en a été de même pour les répercussions du facteur « douane », ce qui rend encore plus délicate toute tentative de déterminer la part de l'un et de l'autre.

En 1932, par exemple, les livraisons de produits horlogers suisses aux Etats-Unis avaient diminué de 88 % en quantité par rapport à 1926/28, les montres et mouvements 0 ou 1 pierre et 8 à 15 pierres ayant été les plus durement touchés. La production horlogère américaine dans son ensemble n'était alors tombée que de 53 %. Toutefois, celle de montres et mouvements ancrés empierrés avait subi une réduction beaucoup plus marquée (— 76 %) que celle d'articles ancrés à goupilles (— 48 %).

On ne peut donc arriver qu'à une conclusion très générale consistant à dire que la situation économique et le nouveau tarif exercèrent une influence désastreuse sur les possibilités de ventes aux Etats-Unis de l'industrie horlogère suisse. Il est probable que la crise les réduisit dans une plus forte mesure que les droits institués en 1930. On ne doit pas être très loin de la vérité en admettant que, dans l'ensemble, leur diminution fut vraisemblablement à raison de 60 % une conséquence de la dépression économique et de 40 % de la promulgation du tarif Hawley-Smoot. Toutefois, dans certains secteurs, l'influence des nouveaux droits dut être beaucoup plus forte ; il n'est pas exclu qu'à eux seuls, ils aient provoqué le 80 à 90 % de la réduction enregistrée par exemple pour les montres et mouvements n'ayant pas de pierres ou n'en comptant qu'une.

Section 3

LA CONTREBANDE DE PRODUITS HORLOGERS SOUS L'EMPIRE DU TARIF HAWLEY-SMOOT

Le tarif de 1930 a — la chose est certaine — donné une impulsion sans précédent à l'importation en contrebande aux Etats-Unis de produits horlogers. Elle avait toujours existé. Cependant, elle n'était grave que depuis 1922 et ne devint vraiment tragique qu'après la promulgation des droits Hawley-Smoot. Comme n'importe quel service, la contrebande a un prix. Elle sévit, entre autres raisons, dès que la charge douanière est plus onéreuse que celui-ci.

De son côté, en rendant les affaires plus difficiles et en aiguisant la concurrence, la crise provoqua l'instabilité des prix. Or, les marchandises de provenance irrégulière passent plus aisément inaperçues lorsque le marché est désorganisé. La situation générale était donc propice à l'écoulement discret des articles de contrebande.

Le nouveau tarif fut en outre édicté alors que la prohibition de consommer des boissons alcooliques était depuis dix ans en vigueur aux Etats-Unis.

Elle avait été génératrice d'une corruption étendue, d'un certain mépris des lois et d'une tendance à parer d'une auréole ceux qui les violaient. En 1930, les routes de la contrebande étaient déjà tracées et fort fréquentées !

Pour comble, il devint plus avantageux, sous l'empire du tarif Hawley-Smoot, de s'adonner au trafic d'horlogerie plutôt qu'à celui des liqueurs fortes. Une caisse de whisky introduite en contrebande aux Etats-Unis rapportait une vingtaine de dollars ; un colis de semblable volume, mais rempli de montres, jusqu'à mille fois plus ¹ !

Les contrebandiers pouvaient être classés en deux catégories. Il y avait d'une part les « amateurs » essayant de passer en fraude quelques centaines ou milliers de pièces. On trouvait d'autre part les « professionnels » se lançant dans des opérations de grande envergure portant souvent sur des dizaines de milliers de montres et mouvements.

Ces contrebandiers de métier étaient parfois de connivence avec des douaniers ou d'autres fonctionnaires marrons ². Leurs voies d'approvisionnement se modifiaient au fur et à mesure qu'une route devenait trop dangereuse. On les vit passer par la Belgique, puis par le Canada, plus tard encore par le Mexique et Cuba. Des montres et mouvements arrivèrent aux Etats-Unis dans des colis déclarés comme porcelaine, chocolat, papeterie ou articles de bronze. Il en fut caché dans des balles de peaux de lapins, qui étaient admises en franchise. Les marins venant à terre en permission avaient souvent plusieurs centaines de montres dissimulées sur leur personne. Ils avaient, la plupart du temps, été engagés comme passeurs à Anvers ou Hambourg.

Depuis le Canada, on utilisait tous les moyens de transport pour faire du trafic d'horlogerie. Aux Etats-Unis, il arriva qu'il y eût des substitutions de colis entre les bureaux d'entrée et les entrepôts douaniers. Dès qu'une méthode de contrebande était découverte, dix nouvelles étaient inventées, toutes plus ingénieuses les unes que les autres ³. On vit même l'agence commerciale officielle à New-York d'un pays étranger être impliquée dans des affaires de contrebande de montres ⁴ !

Pour leurs opérations sur territoire américain, les contrebandiers professionnels étaient d'une prudence extrême. Ne traitant jamais sous leur nom, ils prenaient de savantes précautions pour égarer d'éventuelles recherches. Ils vendaient des genres couramment importés avant la promulgation du nouveau tarif ou utilisaient les marques de maisons ayant disparu ⁵. Cela leur permettait à la fois d'échapper à toute poursuite pour abus de marque

¹ NRA, *Hearings for a Proposed Code of Fair Competition for the Assembled Watch Industry*, Washington, 15 mars 1932, p. 118.

² *Jewelry Trade News*, 22 juillet 1930.

³ *U. S. Daily*, 1^{er} juillet 1930 ; *The Keystone*, septembre 1930 ; *New York Herald Tribune*, 26 octobre 1932 ; *National Jeweler*, février 1933, etc.

⁴ *New York Times*, 22 juillet 1930.

⁵ *The Keystone*, juillet 1933.

et d'expliquer le pourquoi du bon marché de leurs produits, en prétendant qu'il s'agissait de stocks achetés lors de liquidations. Les trafiquants poussaient parfois le souci de créer une façade de légitimité pour leurs opérations jusqu'à importer par voie normale quelques pièces identiques à celles introduites en contrebande. Ils disposaient ainsi de documents officiels qui, avec un peu d'habileté, les mettaient à l'abri de bien des surprises.

A l'époque, les opinions au sujet du volume de la contrebande de montres et mouvements différaient ; d'après ce qu'on en disait, il ne devait être ni inférieur à cent mille ni supérieur à un million de pièces par année. C'étaient des estimations un peu vagues. Il est vrai que leur niveau dépendait souvent de ce que leurs auteurs avaient voulu démontrer !

Du côté des importateurs, on parlait de 150 à 200.000 pièces par année. On entendait aussi citer la proportion d'un mouvement de contrebande pour trois pièces dédouanées¹. D'aucuns prétendaient encore que le 40 % des montres et mouvements entrait illicitement aux Etats-Unis, de sorte que le gouvernement américain perdait 2 millions de dollars par année à cause de ce trafic². Quant aux fabricants d'outre-Atlantique, ils fondaient leur appréciation sur les tendances du marché avant 1930 et pensaient que le niveau annuel de la contrebande devait être compris entre 500.000 et 1 million de pièces³.

D'une manière générale, on admet que la douane arrive à saisir le 10 à 15 % de la marchandise qu'on tente d'introduire en contrebande. Calculé sur cette base, le volume de cette dernière dut atteindre environ 200 à 300 mille montres et mouvements par année de 1930 à 1935. C'était une part considérable de la consommation apparente totale de produits horlogers aux Etats-Unis.

La contrebande accroissait encore l'anarchie qui régnait déjà dans le commerce horloger. Ceux qui s'y livraient pouvaient vendre de 25 à 35 % meilleur marché que ceux s'approvisionnant par les voies licites. En raison de l'instabilité des prix, on se couvrait au jour le jour, préférant manquer une affaire plutôt que courir les risques attachés à la possession d'un stock. On ne commandait à longue échéance que les rares articles ne pouvant pas être obtenus autrement.

Il faut encore noter que la contrebande portait principalement sur des articles de qualité inférieure qui ne contribuaient en rien à l'accroissement de la réputation de la montre suisse sur le marché américain. De plus, ils

¹ Sur cette base, il y aurait eu 260.000 pièces de contrebande en moyenne annuelle de 1931 à 1935.

² *New York Sun*, 3 juin 1931.

³ *Journal of Commerce*, 13 août 1935 ; ce dernier chiffre était jugé exagéré par la Commission du tarif ; celle-ci précisait encore que la contrebande portait surtout sur les mouvements « baguettes » comptant 15 et 17 pierres ; le droit sur ces articles variait entre \$ 3,75 et 4,00 par pièce ; U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions Granted by the United States in the Trade Agreement with Switzerland*, Washington 1936, p. 70-71.

étaient la plupart du temps lancés dans le commerce par des canaux irréguliers où la notion de « service » ne préoccupait personne.

La douane américaine — malgré quelques cas de corruption dans ses rangs — s'efforçait de lutter contre les importations illicites de produits horlogers. Ses agents effectuaient des enquêtes, non seulement aux États-Unis, mais encore dans les pays de production eux-mêmes. Elle jouissait d'ailleurs de l'appui des importateurs honnêtes et des fabricants américains de montres qui avaient constitué un fonds spécial de lutte contre le trafic en cause¹. Les tribunaux condamnaient parfois des contrebandiers à de longues peines de prison et de lourdes amendes, surtout lorsqu'il y avait récidive². L'industrie horlogère suisse s'était déclarée prête à poursuivre ses membres lorsqu'on lui apporterait la preuve qu'ils étaient de connivence avec les trafiquants³. Rien n'y faisait.

Les importateurs réguliers et leurs fournisseurs suisses étaient d'avis que le seul moyen d'éliminer la contrebande résidait dans un abaissement des droits. Les fabricants d'horlogerie américains, par contre, déclaraient que le trafic disparaîtrait si la Suisse cessait de l'alimenter. Ils affirmaient qu'on pourrait l'extirper par des mesures administratives adéquates. Ils trouvaient facilement des parlementaires disposés à proposer au Congrès des lois dans ce sens.

Le premier de ces projets fut déposé à la Chambre des représentants le 30 juin 1930 déjà⁴. Sous forme de résolution, il dénonçait l'existence d'un *gang* de la contrebande et d'une « conspiration diabolique » pour tromper la douane, corrompre ses fonctionnaires, voler le gouvernement, abuser de la confiance du public et nuire aux fabricants d'horlogerie américains. Son auteur réclamait des renseignements sur les cas connus de contrebande et d'évasion des droits. Il voulait donner au Congrès une occasion d'étudier ce problème à fond.

En juin 1931, une délégation de fabricants américains d'horlogerie se faisait recevoir à la Maison Blanche et au Département du trésor pour protester contre la contrebande⁵. En 1932, une manufacture de montres des États-Unis lançait l'idée qu'il était du devoir de la Suisse de ne vendre qu'aux importateurs réguliers et de faire disparaître ses fabriques approvisionnant des contrebandiers⁶.

Le 10 juin 1933, un nouveau projet de résolution était déposé à la Chambre des représentants⁷. Il était inspiré par une lettre du président de la *Waltham Watch Co.*⁸ et prévoyait la destruction des marchandises saisies,

¹ *The Jewelers' Circular*, décembre 1931.

² *National Jeweler*, février 1933.

³ *The Keystone*, juillet 1933.

⁴ U. S. CONGRESS (71st) - HOUSE - H. Res. 282.

⁵ *Jewelry Trade News*, 16 juin 1931.

⁶ *Journal du Jura*, 23 mai 1932.

⁷ U. S. CONGRESS (73rd) - HOUSE - H. J. Res. 204.

⁸ *Congressional Record*, 11 et 26 mai 1933.

ainsi que l'obligation de munir les articles importés d'une numérotation continue.

On pouvait y lire que chez les fabricants américains d'horlogerie, le degré d'occupation avait, depuis 1929, diminué de 76 %, dont 41 % à cause de la crise et 35 % en raison de la contrebande ! Il y était aussi révélé qu'en 1932, les trois manufactures de montres ancrées empierrées avaient perdu 7,5 millions de dollars. Mais il y était surtout reproché au gouvernement suisse de n'avoir rien fait pour éliminer « la pratique criminelle » de la contrebande ou pour aider les Etats-Unis à la supprimer.

Ce projet de résolution fit, à fin août 1933, l'objet d'audiences publiques du Comité des voies et moyens, puis disparut, mais pour renaître en 1934, comme résolution conjointe de la Chambre des représentants et du Sénat¹. Au cours des débats toutefois, seul le principe de la destruction des articles saisis fut maintenu. Mais alors que précédemment, il devait s'appliquer à toutes les marchandises, il n'était plus retenu que pour les montres et mouvements. Adopté par le Congrès, le 18 juin 1934², ce projet se heurta à un *veto* de la Maison Blanche fondé à la fois sur des considérations relevant du maintien du revenu fédéral et le désir de ne pas créer de régime d'exception pour un genre particulier de produits³.

Malgré cela, un quatrième projet de résolution fut soumis au Congrès en janvier 1935⁴. Il prévoyait uniquement l'interdiction pour le gouvernement de vendre les articles saisis. Cependant, lors d'audiences publiques tenues en juin 1935, l'obligation de munir les mouvements d'une numérotation continue fut réintroduite, à la demande des fabricants américains. Ceux-ci déclarèrent à cette occasion que les droits d'alors représentaient le 56 à 79 % de la différence de coûts de production entre la Suisse et les Etats-Unis et que chaque montre importée faisait perdre 12 ½ heures de travail à la main-d'œuvre américaine⁵.

Transformé en projet de loi⁶, ce texte fut adopté par le Comité des voies et moyens en juillet 1935, puis retiré quelques jours plus tard en faveur d'un nouveau projet déposé simultanément au Sénat et à la Chambre⁷. Selon ce dernier, les importateurs auraient dû obtenir une concession du Département du trésor pour pouvoir acheter des produits horlogers et un permis du receveur des douanes afin de pouvoir les dédouaner. Les opérations y relatives n'auraient pu se faire qu'en des ports déterminés⁸. Les maisons impliquées dans des affaires de contrebande ou refusant de se prêter aux contrôles prévus n'auraient pu recevoir ni concession ni permis.

¹ U. S. CONGRESS (73rd) - SENATE - S. J. Res. 110 ; HOUSE - H. J. Res. 322.

² *Congressional Record*, 11 et 18 juin 1934.

³ *Veto* prononcé le 28 juin 1934 ; *The Keystone*, août 1934.

⁴ U. S. CONGRESS (74th) - HOUSE - H. J. Res. 104.

⁵ *The Keystone*, juillet 1935.

⁶ U. S. CONGRESS (74th) - HOUSE - H. R. 8624.

⁷ U. S. CONGRESS (74th) - SENATE - S. 3287 ; HOUSE - H. R. 9071.

⁸ Le système existait déjà pour les meubles anciens ; *Tariff Act of 1930*, sect. 489.

Enfin, les mouvements et montres contenant plus d'une pierre, ainsi que les platines, eussent dû porter une marque spéciale, distincte pour chaque importateur et inscrite déjà dans le pays d'origine des articles visés.

Pas plus que ses prédécesseurs, ce projet ne s'attaquait aux causes du mal, c'est-à-dire au niveau exagéré des droits. Ce point fut souligné lors des audiences publiques du Comité des voies et moyens et de celui des finances¹. Toutefois, deux arguments plus pertinents encore contre le projet furent invoqués. Il semblait y avoir contradiction entre celui-ci et le *Reciprocal Trade Agreements Act* adopté par le Congrès une année auparavant². En outre, il paraissait peu logique de vouloir régler par voie législative la question de la lutte visant à éliminer la contrebande, alors que des négociations avec la Suisse étaient en cours pour la mise au point d'une solution contractuelle³.

Le *Watch Smuggling Bill* fut néanmoins adopté par la Chambre des représentants le 15 août 1935. Cependant, le Congrès se mit en vacances dix jours plus tard, sans laisser au Sénat le temps de se prononcer. Lorsque les travaux parlementaires reprirent, en janvier 1936, la question de la contrebande avait été résolue dans le cadre d'un accord commercial signé entre la Suisse et les Etats-Unis⁴.

Section 4

LA STRUCTURE DES LIVRAISONS

DE PRODUITS HORLOGERS SUISSES AUX ETATS-UNIS

DE 1931 A 1935⁵

La structure des livraisons de produits horlogers suisses aux Etats-Unis de 1931 à 1935 peut être le plus clairement analysée par comparaison avec celle d'une période de référence, antérieure non seulement à l'entrée en vigueur du tarif Hawley-Smoot, mais encore à sa discussion devant le Congrès. Nous avons choisi à cette fin les années 1926 à 1928. Nous avons éliminé l'année 1929, parce que la menace d'augmentation des droits en faus-

¹ 30 juillet et 1^{er} août 1935.

² cf. p. 95.

³ cf. p. 99.

⁴ Selon GERMANN, *op.cit.*, p. 111, la Chambre des représentants adopta aussi le 6 janvier 1936 — trois jours avant la signature de l'accord avec la Suisse — l'ancien projet H.R. 8624 ; au Sénat cependant, la discussion à son sujet ne fut pas engagée, de sorte qu'il resta lettre morte ; cf. p. 81.

⁵ Les chiffres cités dans cette section sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

sait déjà les données. D'autre part, nous n'avons pas tenu compte des résultats de 1930, du fait que les importations s'y sont déroulées sous deux tarifs différents : celui de 1922 jusqu'au 17 juin ; celui de 1930 ensuite.

En 1926/28, les Etats-Unis étaient — de loin — le premier débouché de l'industrie horlogère suisse, absorbant alors le 20,0 % de ses exportations totales. En 1931, ils occupaient le deuxième rang (9,2 %) derrière la Grande-Bretagne. En 1932, ils avaient même rétrogradé au cinquième (8,1 %), les achats de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et de l'Allemagne ayant dépassé les leurs. La situation resta la même en 1933, malgré une nouvelle diminution des envois leur étant destinés (7,7 %). Ils reprenaient toutefois de l'importance en 1934, passant à nouveau au deuxième rang (11,6 %), toujours derrière la Grande-Bretagne ; ils le conservaient en 1935 (13,8 %).

Au cours de cette période, la part des produits horlogers dans les exportations suisses totales vers les Etats-Unis avait aussi subi des variations considérables. Elle avait été de 27,4 % en 1926/28. En 1931, elle était tombée à 14,3 %. Le point le plus bas fut touché l'année suivante, avec 12,5 %. Mais cette part se mit à augmenter par la suite. En 1933, elle était de 12,8 %. En 1934, avec 26,5 %, elle avait presque retrouvé son niveau d'avant le tarif Hawley-Smoot. En 1935, elle l'avait dépassé en atteignant 35,8 %. Cependant, c'était à la fois l'indice d'une reprise et la confirmation de la situation déplorable dans laquelle se trouvaient les échanges américano-suisses.

En chiffres absolus, les livraisons de produits horlogers suisses aux Etats-Unis avaient représenté 55,4 millions de francs en moyenne annuelle de 1926 à 1928, dont 51,1 millions de francs pour 3,7 millions de montres et mouvements. En 1931, les exportations totales d'horlogerie vers ce marché étaient déjà tombées à 13,2 millions de francs (— 76 %) et celles de montres et mouvements à 11,4 millions de francs (— 78 %) et 0,8 million de pièces (— 79 %).

En 1932, ce fut pire encore. Les ventes d'horlogerie aux Etats-Unis n'atteignirent alors que 6,9 millions de francs ; celles de montres et mouvements 6,1 millions de francs et 0,4 million de pièces. La diminution par rapport à 1926/28 était uniformément de 88 % ! L'année suivante ne valut guère mieux : 7,4 millions de francs au total (— 87 %) ; 6,1 millions de francs (— 88 %) et 0,5 million de pièces (— 87 %) pour les montres et mouvements.

Fort heureusement, mais sans mettre par là un terme à ce marasme, une légère reprise se fit sentir en 1934. Les achats totaux d'horlogerie des Etats-Unis passèrent à 12,6 millions de francs (— 77 %) et ceux de montres et mouvements à 10,2 millions de francs (— 80 %) et 1,0 million de pièces (— 73 %). Cette reprise s'accrut en 1935 où l'on enregistra pour 17,2 millions de francs (— 69 %) de livraisons globales et pour 12,8 millions de francs (— 75 %) et 1,4 million de pièces (— 63 %) d'exportations de montres et mouvements vers les Etats-Unis.

Les montres complètes subirent davantage les effets de la crise et du tarif Hawley-Smoot que les mouvements nus. En 1926/28, les premières constituaient quantitativement 30 % et les seconds 70 % des ventes suisses de ces articles aux Etats-Unis. En 1931, la répartition avait passé à 20 et 80 % ; elle ne cessa par la suite d'évoluer en faveur des mouvements : 17 et 83 % en 1932 ; 8 et 92 % en 1933 ; 7 et 93 % en 1934 ; 5 et 95 % en 1935. C'était une conséquence de l'augmentation considérable des droits sur les boîtes de montres. Ces dernières se virent d'ailleurs presque éliminées du marché américain. Alors qu'il s'en était livré en moyenne un peu plus de 200.000 par année entre 1926 et 1928, il s'en expédia en tout et pour tout 20.000 de 1931 à 1935. En 1932, 1933 et 1935, il n'y eut même aucune exportation de boîtes à destination des Etats-Unis¹ !

Dans le domaine des prix moyens des articles expédiés aux Etats-Unis, les effets combinés du nouveau tarif et de la crise furent assez inattendus et dans une certaine mesure inexplicables. Le prix moyen des mouvements, qui était de Fr. 14,34 en 1926/28, diminua régulièrement dès 1931 pour n'être plus que de Fr. 8,77 en 1935. Par contre, celui des montres de poche avec boîtes en métaux communs passa de Fr. 8,75 en 1926/28 à Fr. 28,10 en 1931 pour retomber à Fr. 11,27 en 1934 et s'accroître à Fr. 17,77 en 1935. Un phénomène analogue fut observé pour le prix moyen des montres-bracelets avec boîtes en métaux communs. De Fr. 8,29 en 1926/28, il était de Fr. 14,71 en 1931, de Fr. 11,33 en 1934 et de Fr. 14,30 en 1935. Les prix moyens des autres articles n'ont guère de valeur comparative, en raison du trop faible volume des livraisons.

Sous l'empire du tarif de 1922, la tendance avait été aux Etats-Unis d'importer des mouvements relativement chers, pour les habiller de boîtes américaines, et des montres complètes plutôt bon marché. Cela provenait de la structure des droits. Ce fut elle aussi qui donna aux importations d'après 1930 leur composition assez particulière. Elle entraîna une concentration des importations de mouvements sur ceux de prix moyen ; la diminution du pouvoir d'achat y contribua aussi. Pour les montres complètes, en revanche, la hausse des droits limita si sévèrement les possibilités d'achat que seules présentèrent encore un intérêt celles pour lesquelles l'incidence du tarif ne dépassait pas un pourcentage donné, d'où la préférence accordée à des articles assez chers pour l'époque.

Le nouveau tarif eut d'ailleurs pour conséquence de faire disparaître certains articles. Dès 1930, on cessa de fabriquer en Suisse des montres et mouvements ayant 6 pierres pour se mettre à produire ceux en ayant 7. On abandonna aussi le genre 11 pierres qui fut remplacé par des modèles 7 ou 15 pierres. On cessa également — sauf dans de très rares cas — de faire figurer des marquages d'ajustements sur les mouvements. L'emploi du terme non-ajusté devint la règle. On agrandit, quand on le put, les dimensions des calibres. Le motif de ces changements est évident. On cherchait

¹ Il en fut de même en 1934 pour la grosse horlogerie.

à faire en sorte que les produits livrés aux Etats-Unis y fussent dédouanés selon les dispositions les moins défavorables du tarif Hawley-Smoot.

Sur la base des statistiques américaines d'importation¹, on constate que le tarif Hawley-Smoot s'avéra à peu près prohibitif pour les mouvements 0 et 1 pierre. Alors qu'il en avait été acheté bien plus d'un million par année avant 1930, il n'en fut plus importé que 36.000 en 1931, 11.000 en 1932, 16.000 en 1933, 79.000 en 1934 et 64.000 en 1935. Pour les mouvements comptant 18 pierres et plus, le droit de \$ 10,75 par pièce restait prohibitif. Il s'en livrait quelques milliers avant la crise. De 1931 à 1935, il n'en fut dédouané plus de 500 qu'au cours de la première de ces années !

On voit par là que les fabricants américains, qui d'une part produisaient des articles sans pierres et d'autre part commençaient à se cantonner dans les hauts empierrages, avaient obtenu toute la protection qu'ils pouvaient désirer. Seule une petite porte avait été laissée entr'ouverte pour la livraison, par la Suisse et dans des conditions très difficiles, des genres dont on ne s'était pas, aux Etats-Unis, réservé le monopole. La concentration de la majeure partie des importations sur les mouvements ayant de 2 à 7 pierres² était en particulier remarquable. On pouvait en outre noter le déclin du rôle joué par les mouvements ayant de 8 à 15 pierres et l'accroissement de la part des achats revenant aux articles équipés de 16 ou 17 pierres.

Section 5

LES INDUSTRIES HORLOGÈRES SUISSE ET AMÉRICAINE

*DE 1930 A 1935*³

Les conséquences du tarif de 1930 et de la crise furent extrêmement pénibles pour l'industrie horlogère suisse. En 1929, elle comptait 1134 entreprises soumises à la loi sur le travail dans les fabriques qui occupaient 48.378 ouvriers, soit le 11,8 % de l'ensemble de la main-d'œuvre suisse assujettie à ce régime. Le chômage était insignifiant.

En 1935, elle ne comptait plus que 767 entreprises et l'effectif de ses ouvriers était tombé à 25.375, ce qui ne représentait plus que le 8,2 % de l'ensemble de la main-d'œuvre suisse. L'industrie horlogère avait donc été plus durement touchée par la dépression que les autres secteurs de l'activité nationale. En 1932 et 1933, le nombre de ses chômeurs totaux avait atteint en moyenne 12.552 et 13.379. D'autre part, le 49,3, puis le 35,3 %

¹ cf. graphique 3, p. 130.

² Presque tous avaient 7 pierres.

³ Les chiffres qui suivent sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

de ses ouvriers avaient souffert du chômage partiel. En 1935, la situation s'était un peu améliorée, mais il y avait encore 9455 chômeurs complets ; en outre, le chômage partiel frappait le 23,4 % des ouvriers horlogers suisses.

Pendant la période traitée dans la présente section, les exportations de l'industrie horlogère suisse connurent des fluctuations étendues. De 277,3 millions de francs et 18,6 millions de pièces en 1926/28, elles tombèrent à 86,3 millions de francs et 8,2 millions de pièces en 1932, pour remonter lentement à 124,5 millions de francs et 15,2 millions de pièces en 1935. Par rapport aux exportations suisses totales, la part de l'horlogerie avait fortement fléchi pendant quelques années, mais elle dépassa en 1935 avec 15,2 % son niveau d'avant la crise.

Celle-ci eut cependant, et jusqu'à un certain point, une influence salutaire sur l'organisation de l'industrie horlogère suisse. Après la première guerre mondiale, de nombreuses entreprises avaient été créées ou agrandies. Il en résulta une aggravation des conditions de concurrence. Au moment de la dépression, elle se transforma en lutte acharnée et parfois déloyale pour la conquête des marchés étrangers. De plus, le chablonnage privait la Suisse d'un travail très lucratif. On pouvait craindre que, combiné aux effets de certaines manipulations douanières, il ne finit par provoquer une expatriation ou une anémie fatale de l'industrie ¹.

Le désir de lutter contre ces dangers avait provoqué, dès avant la crise, la constitution des grandes associations horlogères et la signature entre elles de conventions destinées à restreindre l'exportation de chablon et de pièces détachées, à favoriser plutôt les livraisons de montres et mouvements complets et à prévenir dans la mesure du possible la création d'entreprises horlogères à l'étranger ².

Ces mesures furent toutefois en grande partie inopérantes, parce que les associations n'englobaient pas l'ensemble des entreprises et que les maisons dissidentes n'en faisaient qu'à leur gré. La crise permit d'obtenir plus facilement le concours de l'Etat dans la tentative — qui s'était jusqu'alors déroulée entièrement sur le terrain du droit privé — de donner à l'industrie un statut ayant force obligatoire générale.

La Confédération commença par apporter son concours financier à la création de la Société générale de l'horlogerie suisse S. A., constituée afin d'assurer à un organisme puissant, mais neutre, le contrôle de la fabrication de l'ébauche, du spiral, du balancier et de l'assortiment, parties essentielles de la montre. Sur la base d'un message du 11 septembre 1931 ³, les Chambres autorisèrent le Conseil fédéral à souscrire pour 6 millions de francs d'actions de la nouvelle société et à lui accorder un prêt sans intérêt de 7,5 millions de francs, d'ailleurs remboursé depuis lors.

¹ PRIMAUT EDGAR, *L'industrie horlogère suisse*, Zurich 1946, p. 9.

² LEDERMANN BERNARD, *Du rôle de l'Etat dans la réorganisation de l'industrie horlogère suisse*, La Chaux-de-Fonds 1941, p. 22-40.

³ FF 1931 II 193.

En 1932, un arrêté fédéral pris le 23 décembre vint apporter une aide bienvenue aux « petits industriels en horlogerie »¹. Mais il ne s'agissait là que d'une intervention de portée très limitée. Ce fut l'adoption de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger² qui permit de mener à chef l'œuvre d'assainissement horloger.

A la demande des organisations de la branche et sur la proposition du chef du Département de l'économie publique, le Conseil fédéral promulgua, le 12 mars 1934, un arrêté tendant à protéger l'industrie horlogère³. Il interdisait d'ouvrir sans autorisation préalable de nouvelles entreprises ou d'agrandir, transformer ou déplacer celles existantes. Il subordonnait en outre à l'obtention d'un permis les exportations de fournitures, d'ébauches et de chablons et prohibait celles non conformes aux prescriptions des conventions liant les organisations horlogères. L'Etat sanctionnait ainsi les règles que s'était données l'industrie et les rendait applicables à toutes les maisons⁴.

Cet arrêté, valable jusqu'à fin 1935, fut alors renouvelé pour deux ans et complété, le 13 mars 1936⁵, par un second arrêté rendant obligatoires les tarifs des organisations conventionnelles et étendant à tous les articles d'horlogerie la formalité de l'obtention d'un permis préalablement à leur exportation. Ces arrêtés furent régulièrement prorogés, quoique avec certaines modifications, jusqu'en 1951. Ils furent alors remplacés par une loi fondée sur les articles économiques de la constitution⁶. L'industrie horlogère suisse avait réussi son œuvre d'assainissement, mais non sans avoir sacrifié à l'Etat et à ses organisations professionnelles une partie de sa liberté. C'était le prix de l'aide qu'elle avait réclamée et reçue des pouvoirs publics.

L'industrie américaine de la montre souffrit aussi sévèrement de la crise, le secteur « ancre empierrée » étant celui qui en ressentit le plus durement les conséquences. Sa main-d'œuvre diminua de moitié. En 1933, sa production n'était plus que de 0,46 million de pièces, soit le 23 % de ce qu'elle avait été en 1926/28. Il est vrai qu'en 1935, elle atteignait 1,39 million de pièces ou 68 % de son niveau d'avant la crise. Elle était alors composée à raison de 37,9 % d'articles comptant de 2 à 7 pierres, 22,2 % de 8 à 15 pierres, 35,6 % de 16 et 17 pierres et 4,3 % de 18 pierres et plus. Ses exportations étaient insignifiantes.

¹ RO 48 853.

² RO 49 831 ; cf. p. 91.

³ RO 50 221.

⁴ PRIMAULT EDGAR, *op.cit.*, p. 12 ; LEDERMANN BERNARD, *op.cit.*, p. 68.

⁵ RO 52 143.

⁶ Arrêté fédéral sur les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse, du 22 juin 1951 ; cf. PRIMAULT EDGAR, *Les mesures prises pour sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse*, La Chaux-de-Fonds 1954.

Le secteur « ancre à goupilles » subit moins intensément l'influence de la crise. Sa production tomba en 1932 à 4,8 millions de pièces, soit au 52 % de celle de 1926/28. Mais elle remonta rapidement pour atteindre 8,7 millions de pièces en 1935, ce qui correspondait au 95 % de son niveau d'avant 1929. Fait intéressant, la production de montres de poche fut, de 1931 à 1935, toujours inférieure à celle des années 1926/28. Pour les montres-bracelets, ce fut exactement le contraire. La diminution et l'augmentation étaient toutefois loin de se compenser : en moyenne, la diminution était de 3,4 millions de pièces ; l'accroissement de 1,2 million de pièces seulement.

L'industrie horlogère américaine eut aussi recours à l'aide de l'Etat. Mais elle n'eut pas à demander la promulgation d'une loi spéciale. Elle pouvait construire sur la base du *National Recovery Act*, adopté le 16 juin 1933¹ par un Congrès à majorité démocrate que dominait le président Roosevelt. « L'idée de base en était la revalorisation du pouvoir d'achat ouvrier par l'augmentation des salaires et la réduction de la durée de travail »². Dans chaque branche d'activité devaient être établis des codes de concurrence loyale ayant force obligatoire générale. Par leur nature même, ils allaient se heurter à toute la tradition américaine de lutte contre les *trusts*.

Le *National Recovery Act* contenait une disposition autorisant le président des Etats-Unis à prendre des mesures contre les importations pouvant rendre inefficace un code ou menacer sérieusement son maintien³. Les fabricants américains d'horlogerie s'y référèrent en adressant à leur gouvernement une pétition réclamant l'institution d'un contingentement des importations de montres et mouvements établi en fonction de la production aux Etats-Unis⁴. Ils requéraient également la création de la formalité de la licence pour les achats de produits horlogers étrangers et voulaient que la douane apposât sur ceux-ci une marque spéciale indélébile, afin de faciliter le repérage des articles de contrebande⁵. Ces demandes furent rejetées par la Maison Blanche.

Toutefois, l'idée non pas de restreindre, mais d'assainir le commerce d'importation grâce au *National Recovery Act* était dans l'air. L'*American Watch Assemblers' Association* — qui avait succédé en 1933 à l'*American Watch Importers' Association* — avait établi un plan très ambitieux de lutte contre la contrebande par le moyen des codes. Il prévoyait l'attribution à chaque importateur d'horlogerie d'un numéro d'identification devant être

¹ PUBLIC N° 67 - 73rd CONGRESS [H. R. 5755] - *National Recovery Act*, 16 juin 1933.

² FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 125.

³ Section III (e).

⁴ La production aux Etats-Unis de montres et mouvements ancres empierrées au cours d'une année devait constituer le plafond du contingent ouvert l'année suivante aux importations de montres et mouvements de tous genres ; NRA, *Hearings on the American Jeweled Watch Manufacturing Industry*, 12 octobre 1933.

⁵ cf. p. 77.

inculpé sur les ponts des mouvements lui étant destinés. La collaboration de la Suisse avait été requise pour que les articles ainsi marqués ne pussent être exportés que directement aux Etats-Unis. Ce projet ne fut pas réalisé non plus.

Suivant un exemple alors très répandu, presque tous les secteurs de l'industrie et du commerce horlogers américains adoptèrent leur code de concurrence loyale¹. Leur système était, dans son essence, assez semblable à celui auquel on avait eu recours en Suisse lorsqu'on avait créé la législation horlogère. Dans chaque cas, il s'agissait de faire sanctionner et rendre obligatoires par l'Etat des mesures décidées seulement par la majorité des entreprises d'une profession.

Cette expérience fut cependant éphémère et ne put pas déployer tous ses effets, car en mai 1935, la Cour Suprême déclarait inconstitutionnel le *National Industrial Recovery Act*². Celui-ci avait toutefois rendu confiance à nombre d'Américains. En ce sens, il n'avait pas été inutile. Il avait de plus permis de réintroduire quelques millions de chômeurs dans le circuit économique. Par contre, s'il avait entraîné des augmentations de salaires, elles ne furent que nominales, en raison de l'accroissement correspondant du niveau du coût de la vie.

De 1931 à 1935, les montres et mouvements américains fournirent en moyenne le 90 % et ceux importés le 10 % d'une consommation apparente totale des Etats-Unis réduite de plus de 40 % par rapport à 1926/30, où les parts respectives avaient été de 71 et 29 %.

En examinant le problème par « catégories de concurrence », on constatait que dans le secteur « ancre empierrée », les montres américaines avaient fourni de 1931 à 1935 le 53 % et celles importées le 47 % de la consommation apparente des Etats-Unis en articles de ce genre, contre 39 et 61 % de 1926 à 1930. Dans le secteur « ancre à goupilles », on arrivait à une part de 99 % pour les montres américaines et de... 1 % pour les autres de 1931 à 1935, contre 87 et 13 % de 1926 à 1930. On voit derechef combien le tarif Hawley-Smoot avait entravé les importations de produits horlogers.

D'une manière générale, les chiffres et volumes d'affaires étaient, pendant la période sous revue, moins tombés dans l'industrie horlogère américaine que dans celle de Suisse. En raison des circonstances qui viennent d'être décrites, cela n'avait rien de surprenant. Mais une autre constatation s'imposait aussi. Des deux côtés de l'Atlantique, les industries horlogères avaient davantage souffert de la dépression que la majorité des autres branches de l'activité nationale. Cependant, ayant touché les premières un point particulièrement profond de la courbe de la crise, elles furent aussi les premières à se redresser. Leur reprise fut également plus décidée que celle d'autres secteurs de l'économie.

¹ *Watch Case Manufacturing Industry*, 23 décembre 1933 ; *Assembled Watch Industry*, 27 août 1934 ; *Clock Manufacturing Industry*, 26 février 1935 ; le NRA disparut avant l'adoption du code de la *Jeweled Watch Manufacturing Industry*.

² FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 127 et chronologie, mai 1935 ; cf. p. 94.

Section 6

LA POLITIQUE COMMERCIALE EN SUISSE ET AUX ETATS-UNIS

DE 1931 A 1935

Pendant qu'on s'efforçait d'interpréter les dispositions confuses du tarif Hawley-Smoot, ou d'éliminer la contrebande par des mesures administratives, des événements beaucoup plus importants se déroulaient — tant en Suisse qu'aux Etats-Unis — dans le domaine de la politique commerciale extérieure. On peut même les qualifier de bouleversements.

Avant la crise déjà, la balance commerciale de la Suisse était traditionnellement passive. Cependant, ce solde négatif était dans la règle largement compensé par l'excédent de la balance des transactions invisibles, dont les principaux postes actifs étaient le tourisme et le revenu des investissements à l'étranger.

Dès 1930, l'accroissement du protectionnisme à l'étranger et les manipulations monétaires qui y furent opérées entravèrent considérablement les exportations suisses¹. Le solde passif de la balance commerciale, compris d'ordinaire entre 5 et 600 millions de francs, passa alors à 800 millions. Les revenus des capitaux et du tourisme ayant simultanément diminué, en raison surtout des mesures de contrôle des changes prises par les pays en proie à des difficultés monétaires, on devait avoir de sérieuses craintes pour l'avenir de la devise nationale et, partant, de toute l'économie suisse².

Ces causes de déséquilibre s'étant encore accentuées en 1931, le Conseil fédéral se vit obligé de demander au Parlement les pouvoirs propres à lui permettre de faire face à la nouvelle situation. Pour lutter contre la concurrence étrangère, protéger la balance des paiements, être à même de prendre des mesures de rétorsion et créer des bases de négociations, il obtint la promulgation de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 concernant la limitation des importations³. On considérait en effet que ce moyen était alors le seul disponible pour réduire le solde passif des comptes avec l'étranger, la Suisse ne pouvant à l'époque ni accroître ses exportations ni obtenir des facilités pour rapatrier ses créances⁴.

Comme on l'a très justement relevé⁵, l'adoption de l'arrêté du 23 décembre 1931 marqua un tournant dans l'évolution de la politique commerciale de notre pays. A l'exception des années 1914 à 1923, elle avait été strictement douanière. Elle allait maintenant user de deux nouvelles armes : le

¹ KARMIN DORIS, *La politique commerciale de la Suisse, 1932 à 1939*, Genève 1944, p. 29.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 16 décembre 1931.

³ RO 47 799.

⁴ KARMIN DORIS, *op.cit.*, p. 29.

⁵ KARMIN DORIS, *op.cit.*, p. 10.

contingemment des importations et la réglementation des paiements. C'est la première qui, dans le cadre de cette étude, nous intéresse le plus. Elle est la concrétisation de la méthode consistant à mettre les importations au service des exportations, qui fit règle jusqu'au moment où la seconde guerre mondiale vint renverser les données de base du commerce extérieur de la Suisse.

Les pouvoirs conférés au Conseil fédéral à fin décembre 1931 furent confirmés et étendus par l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger¹. Il autorisait le gouvernement à prendre — après avoir consulté une commission *ad hoc* — les mesures nécessaires « en vue de combattre le chômage, de sauvegarder la production nationale... de développer l'exportation, comme dans l'intérêt de la balance des paiements de la Suisse »².

De 1932 à 1935, sur la base des deux arrêtés précités et de quelques autres dispositions légales, la Suisse procéda à des augmentations de droits de douane³, conclut de nombreux accords de compensation, de paiement ou de *clearing* et contingentait ses importations. Les restrictions imposées à ce dernier titre le furent en raison de considérations appartenant à deux ordres de préoccupations différents.

Certains contingentements étaient essentiellement protectionnistes. Ils s'appliquaient à des articles produits en Suisse par des industries que la crise avait particulièrement atteintes ou par des branches d'activité créées dans le but d'atténuer les conséquences de la dépression. Les autres avaient été institués à des fins de négociation. Ces derniers jouaient un rôle considérable dans les secteurs des denrées alimentaires et des matières premières. Les premiers étaient de loin prépondérants dans le domaine des produits manufacturés⁴.

De 1932 à 1935, le contingentement fut étendu à 429 des 1146 positions du tarif douanier suisse et à un peu moins du 50% de la valeur des importations⁵, les denrées alimentaires intervenant pour 65 positions représentant le 73 % de la valeur de leurs importations, les matières premières pour 58 positions et 38 %, les produits manufacturés pour 306 positions et 37 %⁶.

¹ RO 49 831 ; cet arrêté fut prorogé à de nombreuses reprises et constitua, jusqu'à fin 1956, la loi servant de base à la politique commerciale extérieure de la Suisse ; le premier statut horloger (1934-1951) était également fondé sur ses dispositions.

² AF 14 octobre 1933, art. 1.

³ Les droits étant spécifiques, leur incidence augmenta aussi en fonction de la chute générale des prix.

⁴ KARMIN DORIS, *op.cit.*, p. 73, contient un tableau très complet à ce sujet.

⁵ Les importations en provenance des Etats-Unis étaient frappées par le contingentement à raison de plus de 50 % ; U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions... op.cit.*, p. VII.

⁶ KARMIN DORIS, *op.cit.*, p. 65 ; les importations d'automobiles américaines étaient contingentées, mais on pouvait obtenir pour fr. 2000 de permis supplémentaires pour chaque fr. 1000 de montres pour automobiles achetées par des fabricants d'automobiles des Etats-Unis.

Au cours de la même période, on réussit à ramener de 962 à 461 millions de francs le solde passif de la balance commerciale.

Aux Etats-Unis, si le tarif de 1930, principal instrument de la politique commerciale, avait de chauds et nombreux partisans, il comptait aussi de sévères critiques. A peine promulgué, il avait subi les attaques de ceux pensant à juste titre qu'un haut niveau d'échanges avec l'étranger était indispensable à la prospérité américaine et qu'il était vain de vouloir réaliser de fortes exportations sans accepter un volume d'importations correspondant ¹.

En juin 1931, M. Cordell Hull, alors député, proposa au Congrès que les Etats-Unis choisissent les accords bilatéraux comme nouvel instrument de leur politique commerciale ². Deux mois plus tard, le sénateur McKellar suggérait une réduction générale de 25 % du tarif américain accompagnée d'une offre d'une seconde diminution de même ampleur en faveur de tous les pays qui augmenteraient leurs achats aux Etats-Unis de 25 % au moins ³. En novembre de la même année, le député Rainey introduisait un projet de loi prévoyant des abaissements de droits sur une base bilatérale ⁴. Au début de 1932 enfin, on assista au dépôt du *Collier Tariff Bill* qui aurait autorisé le président des Etats-Unis à conclure des accords bilatéraux sur la base de l'abaissement réciproque des barrières douanières. Accepté par le Congrès, il se heurta à un *veto* présidentiel dont le préambule déclarait qu'« en fait, il n'y a jamais eu dans l'histoire des Etats-Unis d'époque où une protection tarifaire était plus nécessaire au bien-être du peuple américain » ⁵.

Le mouvement visant à une révision, autonome ou bilatérale, du tarif américain gagnait néanmoins du terrain. Les plans « progressistes » ou « démocrates » étaient largement discutés ⁶. Au grand dam des protectionnistes ⁷, l'idée faisait du chemin qu'au moment où une nation dépend pour sa prospérité de la possibilité d'écouler à l'étranger des produits pour lesquels il y a pléthore, elle doit modeler son tarif de manière à promouvoir

¹ Ce qui ne veut pas dire égal !

² TASCA HENRY JOSEPH, *The Reciprocal Trade Policy of the United States*, Philadelphie 1938, p. 14 ; la philosophie de M. Cordell Hull — qui sera le principal artisan de la politique commerciale américaine dans l'administration Roosevelt — tenait en quatre points : les tarifs excessifs doivent faire l'objet de réductions successives ; les négociations commerciales sont le moyen le plus opportun de résoudre le problème des tarifs excessifs ; les négociations doivent tendre à universaliser le principe de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée ; la prospérité nationale est dépendante du niveau des échanges internationaux ; *op.cit.*, p. 84-85.

³ *New York Times*, 16 août 1931.

⁴ TASCA H. J., *op.cit.*, p. 14-15.

⁵ *Congressional Record*, 11 mai 1932, p. 10 035-10 037.

⁶ *The Keystone*, septembre 1931.

⁷ AMERICAN TARIFF LEAGUE, *Special Letter 165*, 16 septembre 1931 : « Tout sacrifice du marché intérieur en faveur du commerce extérieur est absurde » ; KLEIN JULIUS, *op.cit.*, p. 2-9.

et développer son commerce extérieur¹. En dernier ressort, il s'agissait pour les Etats-Unis de mettre en œuvre les moyens propres à leur permettre d'équilibrer raisonnablement leur balance des paiements, alors exagérément active.

Une politique cherchant à accroître la puissance d'achat des autres nations, afin que celles-ci fussent mieux à même d'acquérir des produits américains, devint à l'époque l'objectif d'une *World Trade League*², du *National Council of American Importers and Traders*³, de la *Fair Tariff League*, de la *National Automobile Chamber of Commerce*, de l'*American Manufacturers' Export Association* et du *Foreign Club of New York*⁴. Mais la question tarifaire fut surtout l'un des enjeux de la campagne électorale de 1932.

Lors de son congrès de Chicago, le parti républicain inclut dans son programme le maintien de sa politique tarifaire antérieure — hauts droits et *Flexible Provisions*⁵ — alors que le parti démocrate, à son congrès de Chicago également, mit au point un plan nouveau. Il proposait l'établissement d'un tarif compétitif, la nomination d'une commission du tarif indépendante pour déterminer les faits sur lesquels celui-ci devait être fondé, la conclusion d'accords tarifaires bilatéraux et la convocation d'une conférence mondiale afin de restaurer le commerce international et faciliter les échanges. Le parti démocrate condamnait le tarif Hawley-Smoot, « dont les taux prohibitifs ont provoqué des actes de rétorsion de la part de plus de 40 pays, engendré la guerre économique internationale, détruit le commerce international, chassé nos fabriques à l'étranger, dépouillé le fermier américain de ses marchés étrangers et accru les coûts de production »⁶.

Les élections de 1932 permirent au parti démocrate de renforcer sa majorité à la Chambre des représentants, de la conquérir au Sénat et de faire occuper par un des siens — F. D. Roosevelt — la présidence des Etats-Unis. Considéré sur le plan de la politique commerciale, ce résultat affirmait le principe selon lequel « l'intérêt national... et la prospérité maximum exigent une scène mondiale »⁷. Il équivalait aussi à reconnaître que la hantise américaine de produire n'était pas tout, mais qu'il fallait encore tenir compte des impératifs de la vente. C'était un tournant dans l'histoire des Etats-Unis où les dépressions avaient jusqu'alors régulièrement entraîné des majorations de droit et encouragé la tendance à l'isolement économique.

Au début de 1933, le Sénat adopta une première résolution demandant à la Commission du tarif de préparer une documentation sur les relations

¹ CULBERTSON WILLIAM S., *op.cit.*, p. 44.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 22 juillet 1931.

³ *Journal of Commerce*, 24 mai 1932.

⁴ TASCA H. J., *op.cit.*, p. 15-17.

⁵ (Anonyme), *The Position of the Republican Party on Tariffs...op.cit.*, p. 13 144.

⁶ (Anonyme), *The Position of the Democratic Party on Tariffs...op.cit.*, p. 13 146 ; *New York Times*, 16 juin 1932.

⁷ CULBERTSON WILLIAM S., *op.cit.*, p. 45.

commerciales des Etats-Unis avec l'étranger et des recommandations quant aux principes à mettre à la base de la nouvelle politique américaine de négociations bilatérales. Une seconde résolution lui enjoignit d'établir des rapports sur les échanges avec plusieurs pays représentant plus du 90 % du commerce extérieur des Etats-Unis ¹. Puis, tout au cours de 1933, la presse se fit l'écho des projets que le président Roosevelt entendait soumettre au Congrès dans le but de pouvoir conclure des accords bilatéraux destinés à promouvoir les exportations américaines. Mais des préoccupations apparemment plus urgentes sur le plan intérieur en retardèrent la concrétisation.

Le nouveau gouvernement commença en effet par faire édicter « les grandes lois de sauvetage, de contrôle, de rééquilibre et de réformes sociales » ², l'*Emergency Banking Bill* du 9 mars 1933, l'*Agricultural Adjustment Act* du 12 mai 1933, le *Federal Securities Act* du 27 mai 1933, la *Joint Repeal Gold Resolution* du 5 juin 1933, premier pas vers la dévaluation du dollar sanctionnée en janvier 1934, le *National Industrial Recovery Act* du 16 juin 1933. Il créa en mai 1933 la *Federal Emergency Relief Administration*, puis en novembre 1933, la *Civil Work Administration* ³.

Pour un temps, le problème des relations commerciales internationales sembla passer à l'arrière-plan des soucis du gouvernement de Washington. A la conférence économique internationale de Londres, en été 1933, l'attitude des membres de la délégation américaine fut très décevante, pour ne pas dire plus. Cependant, un comité spécial se vit confier en novembre la mission d'établir un plan permettant de réaliser les promesses électorales du parti démocrate dans le domaine des relations commerciales ⁴. Un mois plus tard, à la conférence panaméricaine de Montevideo, M. Cordell Hull — devenu secrétaire d'Etat — s'élevait contre les entraves et restrictions au commerce international ; il préconisait la non-discrimination en matière de traitements commerciaux et la généralisation de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée ⁵.

Enfin, le 2 mars 1934, le président Roosevelt adressait au Congrès son message requérant le pouvoir de conclure avec l'étranger des accords commerciaux n'exigeant pas de ratification sénatoriale ⁶. Une ère nouvelle commençait pour la politique économique extérieure des Etats-Unis.

¹ TASCA H. J., *op.cit.*, p. 18-21 ; U. S. TARIFF COMMISSION, *An Analysis of the Trade between Switzerland and the USA - Prepared in Response to Senate Resolution 334, 72nd Congress, 2nd Session*, Washington 1934.

² FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 114.

³ Voir au sujet de ces mesures : FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 114-150 et 297-301 (bibliographie).

⁴ TASCA H. J., *op.cit.*, p. 29.

⁵ CULBERTSON WILLIAM S., *op.cit.*, p. 65.

⁶ U. S. CONGRESS (73rd) - HOUSE - *H. Doc.* 273.

Section 7

LE RECIPROCAL TRADE AGREEMENTS ACT DE 1934

Dans son message du 2 mars 1934, le président Roosevelt proposait que les pouvoirs dont il demandait l'octroi lui servissent à modifier, par accord et dans les limites préétablies, les restrictions d'importation et droits de douane américains, « au bénéfice de l'agriculture et de l'industrie nationales »¹. Il déclarait que le rétablissement de la prospérité des Etats-Unis dépendait en partie du renouveau du commerce mondial, relevant que de 1929 à 1933, celui-ci était tombé de 30 % en volume et de 65 % en valeur. Pour les Etats-Unis eux-mêmes, la réduction était de 48 et 68 % à l'exportation et de 34 et 67 % à l'importation².

Le président proclamait l'impossibilité d'accroître les exportations sans développement correspondant des importations. Il constatait en outre que la plupart des autres pays avaient délégué à leur exécutif le pouvoir de souscrire à des arrangements commerciaux bilatéraux et aboutissait à la conclusion qu'un recours à une méthode semblable était indispensable pour les Etats-Unis, s'ils voulaient être à même de faire face sans délai à des situations très rapidement changeantes.

Le message présidentiel était principalement construit sur l'idée qu'il fallait donner à l'étranger l'occasion de gagner des dollars, afin qu'il pût accroître ses achats de produits américains³. M. Roosevelt pensait cependant que la porte du marché des Etats-Unis devait être ouverte à des importations complétant — et non suppléant — la production nationale. D'autre part, il insistait sur le fait que ce programme serait réalisé sans qu'il en résultât de préjudice pour les producteurs américains ou une quelconque mise en péril des autres mesures de redressement économique déjà édictées par le Congrès⁴.

Le projet de *Trade Agreements Act* fut présenté à la Chambre des représentants en même temps que le message présidentiel. Comme le but primordial de cette mesure législative était de créer des débouchés pour les excédents de la production américaine, de restaurer le commerce extérieur et de combattre le chômage, la discussion porta principalement sur la question de savoir si des réductions de droits de douane étaient bien le meilleur moyen de parvenir à ces fins⁵. Sur le plan parlementaire, les

¹ U. S. CONGRESS (73rd) - HOUSE - *H. Doc.* 273.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Operation of the Trade Agreements Program, First Report, Part II*, Washington 1949, p. 7-8.

³ On ne parlait pas du rapatriement des créances américaines, mais l'adoption de la législation proposée devait indirectement le favoriser.

⁴ Il y avait une certaine contradiction dans cette affirmation, étant donné que la nouvelle loi devait aboutir à un abaissement des droits de douane, mais que, par exemple, le *National Recovery Act* ou l'*Agricultural Adjustment Act* pouvait être utilisé à une fin exactement contraire.

⁵ U. S. TARIFF COMMISSION, *Operation of... op.cit.*, *First Report, Part II*, p. 8.

débats se déroulèrent au début de mars 1934 devant le Comité des voies et moyens, à la fin du même mois à la Chambre, à la fin d'avril devant le Comité des finances et au début de juin 1934 au Sénat.

Au cours des délibérations du Congrès, le projet présidentiel subit des modifications qui n'en altérèrent toutefois pas la substance. Le 6 juin 1934, le Comité mixte procéda à l'élimination des divergences entre les textes adoptés par les deux Chambres. Le vote final eut lieu le lendemain. Le 12 juin 1934, le président Roosevelt apposait sa signature sur la loi qui ajoutait au tarif de 1930 une nouvelle section intitulée « développement du commerce extérieur »¹. Elle fut baptisée *Trade Agreements Act* ou *Reciprocal Trade Agreements Act*.

Le préambule du *Reciprocal Trade Agreements Act* constituait tout un programme, dont le but était de développer les marchés extérieurs pour les marchandises américaines. Il s'agissait de rétablir le standard de vie, de réduire le chômage, de surmonter la dépression, d'accroître le pouvoir d'achat et — toujours aux Etats-Unis — d'améliorer les relations entre les diverses branches de l'activité nationale. On voulait y parvenir en réglant l'admission des produits étrangers d'une manière propre tant à ne léser aucun intérêt indigène qu'à donner aux autres pays de quoi acheter en Amérique².

Le moyen consistait en une délégation de pouvoir autorisant le président à conclure avec l'étranger des accords commerciaux ne nécessitant pas de ratification par le Sénat. Cependant, pour que des négociations puissent être ouvertes, il fallait encore soit que le régime d'échanges existant entravât le commerce extérieur des Etats-Unis, soit que le traité envisagé pût, pour d'autres motifs, contribuer à la réalisation des objectifs de la loi³.

Aux mêmes fins et dans des conditions pareilles, le président était autorisé à modifier les restrictions d'importation, traitements douaniers et droits en vigueur. Pour ces derniers, la diminution ou l'augmentation ne pouvait dépasser le 50 % des taux du tarif de 1930. Les transferts de la liste libre à la liste imposable ou vice-versa étaient prohibés. Conformément au principe de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, les concessions américaines devaient être appliquées à tous les pays. Les Etats-Unis se réservaient toutefois le droit d'en refuser le bénéfice à ceux dont la politique commerciale était de nature à annihiler le but poursuivi par le *Reciprocal Trade Agreements Act* ou qui frappaient de mesures discriminatoires les marchandises américaines⁴.

La nouvelle loi déléguait pour 3 ans au président les pouvoirs décrits ci-dessus. Elle précisait aussi que les accords qui seraient négociés sous

¹ PUBLIC N° 316 - 73rd CONGRESS [H. R. 8687] - *An Act to amend the Tariff Act of 1930* - [dit *Reciprocal Trade Agreements Act* - RTAA], 12 juin 1934.

² RTAA, Section 350 (a).

³ RTAA, Section 350 (1).

⁴ RTAA, Section 350 (2) ; le gouvernement américain fit usage à l'égard de l'Allemagne du pouvoir discrétionnaire qui lui était ainsi conféré.

son empire ne devaient pas avoir une durée première de plus de 3 ans également. Ils pouvaient cependant être renouvelables tacitement, mais à condition de ne pas comporter alors un délai de dénonciation excédant 6 mois ¹.

Le *Reciprocal Trade Agreements Act* réglait aussi deux questions de procédure. Avant que des négociations fussent engagées, une occasion devait être offerte à tous les intéressés américains — par notification publique — de faire connaître leur point de vue. En outre, le président ne pouvait pas conclure sans s'être préalablement entouré de l'avis et des conseils de la Commission du tarif, des Départements d'Etat, de l'agriculture et du commerce, ainsi que de toute autre autorité par lui jugée appropriée ².

Très logiquement, la loi du 12 juin 1934 abrogeait ou suspendait l'application des dispositions du tarif de 1930 étant contraires à son esprit. Elle prévoyait en particulier que les *Flexible Provisions* ³ ne pourraient pas être invoquées pour des marchandises couvertes par un accord et que pour celles-ci, les fabricants américains ne pourraient plus plaider l'« erreur du dédouanement » ⁴ qui leur permettait antérieurement de paralyser les importations en provoquant une procédure de clarification longue et compliquée ⁵.

L'abrogation du recours aux *Flexible Provisions* pour les articles couverts par un accord était particulièrement indiquée. En effet, celles-ci offraient bien aussi la possibilité de réduire ou d'augmenter les droits de 50 %, mais sur la base de considérations protectionnistes découlant de comparaison en matière de coûts de production. En revanche, le *Reciprocal Trade Agreements Act* prévoyait une possibilité identique, mais en fonction de soucis liés au développement des échanges. Les deux législations poursuivaient donc des fins foncièrement opposées et inconciliables.

La promulgation du *Reciprocal Trade Agreements Act* ⁶ équivalait à une répudiation du nationalisme économique et politique. Elle consacrait l'adoption par les Etats-Unis des théories expansionnistes des échanges, de la collaboration internationale et de l'indivisibilité de la prospérité, ainsi que la reconnaissance du fait que celle-ci est dépendante d'un commerce international florissant.

Si le mouvement pour la libération des échanges eut tant de peine à

¹ RTAA, Section 350, sec. 2 (b) et (c).

² RTAA, Section 350, sec. 4 ; voir au sujet de la procédure instituée pour le fonctionnement du programme américain des accords commerciaux : TASCA H. J., *op.cit.*, p. 45-73 ; U.S. TARIFF COMMISSION, *Operation of... op.cit.*, *First Report, Part II*, p. 27-36.

³ *Tariff Act of 1930*, Section 336.

⁴ *Tariff Act of 1930*, Section 516 (b).

⁵ RTAA, Section 350, sec. 4 ; mentionnons encore que la section 350, sec. 3 prohibait un recours au RTAA pour réduire ou annuler des dettes étrangères à l'égard des Etats-Unis.

⁶ Dont la constitutionnalité fut d'ailleurs attaquée, mais sans succès ; CULBERTSON WILLIAM S., *op.cit.*, p. 117-118.

triompher aux Etats-Unis, cela provenait dans une large mesure du fait que les conditions économiques y avaient évolué plus rapidement que les conceptions en matière de commerce international¹. La mise en train du nouveau programme — très en avance sur l'opinion publique — ne put d'ailleurs se faire qu'assez lentement. On savait que le « chauvinisme économique engendre des conflits et des désastres »², mais il fallait d'autre part considérer que « chaque [concession américaine] obligerait à marcher sur les pieds [sic] de quelqu'un »³.

Il semblait pourtant y avoir de la marge pour des concessions tarifaires ne lésant aucun intérêt légitime aux Etats-Unis. Sur la base des droits de 1930, la Commission du tarif avait établi une liste de 350 genres de marchandises soumises à des droits, bien que ne faisant pour ainsi dire pas concurrence à la production américaine, de 650 articles frappés de douanes dont l'incidence dépassait 50 %, de 325 autres environ où elle excédait 75 % et de près de 100 encore où elle était supérieure à 100 %⁴.

Mais le programme fut réalisé, malgré de sérieuses difficultés de mise en train. Au cours de ses trente premiers mois d'application, les Etats-Unis conclurent 20 accords bilatéraux avec des pays fournissant le 61,2 % de leurs importations et absorbant le 58,1 % de leurs exportations⁵. Ils en signèrent encore 12 autres jusqu'en 1946⁶. Puis, négociant multilatéralement dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ils mirent sur pied des traités tarifaires avec 35 pays, dont 14 d'ailleurs avaient déjà été liés à eux par un arrangement bilatéral⁷.

« Pour la première fois dans l'histoire des relations commerciales entre nations, les Etats-Unis [guidaient] le monde vers une libération des politiques commerciales nationales »⁸. La question vitale qui se posait alors était de savoir si le peuple américain était prêt à assumer la responsabilité et à supporter les conséquences de cette nouvelle attitude de ses dirigeants. Avec certaines réserves, on peut aujourd'hui lui donner une réponse affirmative, du moins pour ce qui est de la période de 1934 à 1950.

¹ Il est intéressant de noter qu'en 1936, les Etats-Unis devaient vendre à l'étranger les pour-cents suivants de leur production pour pouvoir l'écouler toute : coton 50-60, blé 20, tabac 40, lard 35, fruits secs 40, cuirs spéciaux 65, borax 43, machines pour le travail des métaux 23, matériel de bureau 27, lubrifiants 30-36, cuivre raffiné 66, machines à coudre 35, d'imprimerie 39, tracteurs 21, avions 37, machines agricoles 30, etc. ; CULBERTSON WILLIAM S., *op.cit.*, p. 145-146.

² CORDELL HULL, secrétaire d'Etat, in *L'Exportateur américain*, octobre 1934.

³ HENRY WALLACE, secrétaire à l'agriculture, in *The American Importer*, juillet-août 1934.

⁴ HENRY WALLACE, secrétaire à l'agriculture, in *The American Importer*, juillet-août 1934.

⁵ BIDWELL PERCY W., *op.cit.*, p. 128-130.

⁶ U. S. TARIFF COMMISSION, *Operation of...op.cit.*, *First Report, Part II*, p. 38.

⁷ U. S. TARIFF COMMISSION, *Operation of...op.cit.*, *Fourth Report*, Washington 1952, p. 75.

⁸ TASCA H. J., *op.cit.*, p. 293.

CHAPITRE IV

L'accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique du 9 janvier 1936 vu sous l'angle horloger

Section 1

LES NÉGOCIATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES ETATS-UNIS EN VUE DE LA CONCLUSION D'UN ACCORD COMMERCIAL

Au début de 1934, le Conseil fédéral fit part au gouvernement américain de son désir d'entamer le plus tôt possible avec lui des négociations en vue de la conclusion d'un accord commercial¹. Le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie se préoccupa peu après de recueillir les vœux des industries suisses intéressées au marché des Etats-Unis. A cette époque, le Congrès venait à peine de recevoir le projet de *Reciprocal Trade Agreements Act* !

A fin juillet 1934, le Conseil fédéral reçut une réponse positive du gouvernement américain. Le 23 octobre 1934, celui-ci révéla officiellement son intention de négocier avec la Suisse, annonçant simultanément la fixation au 17 décembre 1934 d'audiences publiques devant donner aux milieux intéressés des Etats-Unis l'occasion d'exprimer leur opinion au sujet de l'accord dont la conclusion était envisagée². Elles eurent lieu devant le Comité interministériel d'information réciproque créé en exécution des dispositions d'application du *Reciprocal Trade Agreements Act*³.

Ces audiences — ou du moins leur partie consacrée aux articles horlogers — virent se heurter des points de vue diamétralement opposés. Les

¹ En 1850, les négociations américano-suissees avaient au contraire été provoquées par une initiative des Etats-Unis ; cf. p. 7.

² *New York Times*, 24 octobre 1934 ; la Suisse était le quatrième pays avec lequel des négociations reposant sur le RTAA étaient annoncées.

³ cf. p. 95.

fabricants américains de montres usèrent de tous les arguments pour faire obstacle à une réduction contractuelle des droits de la position 367 ¹.

La défense nationale — disaient-ils déjà — exige une industrie horlogère forte et prospère ; or, bien qu'au point de vue technique, les conditions soient égales aux Etats-Unis et en Suisse, il y a en faveur de celle-ci d'énormes différences de coûts de production que ne compense pas le tarif Hawley-Smoot ; dès lors, tout abaissement des droits ne saurait avoir d'autres conséquences qu'un envahissement du marché américain par les marchandises étrangères, danger d'autant plus à craindre que l'Allemagne et le Japon bénéficieront automatiquement d'éventuelles concessions faites à la Suisse.

Les fabricants poursuivaient : Depuis la promulgation du tarif Hawley-Smoot, la Suisse a fourni le 50 % au moins des montres vendues sur le marché américain ² ; une réduction des droits signifierait que Washington entend laisser l'étranger accaparer une part plus grande encore de celui-ci ; comme les fabriques d'horlogerie des Etats-Unis sont des manufactures, dont le nombre ne cesse d'ailleurs de baisser, il leur faut de 6 à 9 mois pour produire une montre ; elles doivent par conséquent disposer de débouchés dont la capacité d'absorption leur soit connue longtemps à l'avance ; ce serait, dans ces conditions, un scandale de permettre aux importations de venir bouleverser les prévisions des entreprises américaines.

Par ailleurs, relevaient-elles encore, ce serait une cruelle ironie que le gouvernement américain cherchât d'un côté à éliminer le *sweat shop* ³ et d'un autre facilitât par un accord l'importation de marchandises produites par une industrie ayant recours à cette méthode de travail et qui, pour sa propre protection, a obtenu que fussent prohibées en Suisse l'entrée des boîtes japonaises et la sortie des pièces détachées d'horlogerie ! En outre, demandaient-elles, comment pourrait-on justifier des concessions tarifaires en faveur d'une industrie exerçant un contrôle monopolisateur, devenue un véritable Etat dans l'Etat, soutenue par son gouvernement et usant d'un moyen aussi honteux que la contrebande pour approvisionner le marché américain ⁴ ?

Les manufactures américaines fabriquant des montres ancrées empierrées ne se contentaient pas de s'opposer à un abaissement contractuel des droits, en affirmant qu'il les ferait disparaître en quelques mois ; elles réclamaient encore un contingentement des importations leur réservant la moitié du marché américain.

¹ Waltham — *News Tribune*, 18 décembre 1934 ; *The Jewelers' Circular Keystone*, janvier 1935.

² Compte non tenu des montres sans pierres produites aux Etats-Unis.

³ Le *sweat shop* est l'endroit où se pratique le *sweating system* caractérisé par une durée de travail excessive, des salaires de misère et/ou des conditions de travail insalubres ; le verbe *to sweat* signifie transpirer.

⁴ Certaines fabriques américaines laissaient en outre entendre qu'une baisse des droits les obligerait à transférer leurs opérations en Suisse.

Une répartition du marché à parts égales pouvait sembler assez libérale. Mais du côté de la fabrication américaine, on ne voulait prendre en considération que les montres ancrées empierrées, alors qu'à l'importation, tous les genres eussent dû être imputés au contingent et encore après seulement qu'eût été déduit de celui-ci le volume estimé de la contrebande au cours de l'année écoulée ¹ !

Les syndicats ouvriers de la branche horlogère étaient même plus restrictifs que les industriels ². Outre les arguments déjà invoqués, ils faisaient valoir que ni les importateurs ni la Suisse, qui ne s'étaient à leur avis opposés qu'en paroles à la contrebande de montres et avaient combattu toutes les mesures proposées pour l'éliminer, ne « méritaient » un accord. Ils adressaient à l'industrie étrangère le reproche de se complaire dans des pratiques répréhensibles dirigées contre l'industrie, les consommateurs et le gouvernement américains.

Ces pratiques étaient la contrebande et la mise sur le marché, par certaines maisons, de montres dont la description devait effectivement être qualifiée de fantaisiste. Mais les reproches des syndicats ne s'arrêtaient pas là. Ils portaient encore sur les salaires payés en Suisse — qu'on disait ne représenter que le 40 à 60 % de ceux versés aux Etats-Unis — et sur l'acaparement par l'industrie helvétique des marchés traditionnels d'exportation des manufactures américaines.

Les syndicats prétendaient encore que ces dernières étaient parfaitement à même de couvrir tous les besoins des Etats-Unis en montres et que, par conséquent, une limitation des importations ou même leur prohibition aurait été absolument justifiée. Ils se voulaient généreux en proposant un contingentement dans la proportion de quatre montres ancrées empierrées fabriquées dans le pays pour une montre importée ! Comme ultime argument, ils déclaraient que la charge du tarif de 1930 ne devait pas être si exorbitante puisqu'elle était le résultat d'un compromis entre producteurs et importateurs américains ³.

On faisait grand cas dans le camp protectionniste de l'augmentation des importations aux Etats-Unis d'articles horlogers survenue de 1933 à 1934, mais l'*American Watch Assemblers' Association* pouvait facilement répondre que l'accroissement de la production des manufactures indigènes avait été

¹ Pour l'année 1934, et tout à fait théoriquement, la situation eût été la suivante : Production américaine de montres ancrées empierrées en 1933 : 463.000 pièces ; contingent pour l'importation de montres et mouvements suisses de tous genres en 1934 : 463.000 pièces, dont à déduire 300.000 pièces pour la contrebande estimée en 1933 ! A noter qu'en 1933, la production américaine de montres sans pierres avait atteint 5.628.000 pièces, ce qui donnait pour tous les genres une production de 6.091.000 pièces, alors que les importations totales n'avaient représenté que 448.000 pièces.

² *The Jewelers' Circular Keystone*, janvier 1935.

³ cf. p. 30.

encore plus marqué¹. Les importateurs demandaient l'abaissement des droits dans la mesure maximum autorisée par le *Reciprocal Trade Agreements Act*. Ils voyaient là le seul moyen de mettre un terme à la contrebande et contestaient qu'un contingentement pût avoir un quelconque effet utile dans ce domaine. Enfin, l'argument de la disparition de nombreuses fabriques d'horlogerie américaines en raison de la concurrence des importations ne leur paraissait pas fondé ; leur association rappelait qu'il s'agissait là d'un phénomène, antérieur à 1930, d'élimination et d'absorption des petites entreprises par les grandes, les survivantes réalisant d'ailleurs à elles seules et en temps normal un chiffre d'affaires et des bénéfices très supérieurs à ceux de l'ensemble des maisons à l'époque où il en existait encore 60 ou 80.

Malgré les plaidoyers de leurs propres producteurs, les Etats-Unis inclurent l'horlogerie de petit volume dans la liste des articles au sujet desquels ils étaient prêts à faire des concessions tarifaires à la Suisse. Cela était conforme au principe qu'ils avaient annoncé de vouloir négocier surtout à propos de marchandises grevées de droits dont l'incidence excédait 50 %, les pourparlers devant se dérouler avec le pays étant le principal fournisseur du marché américain pour le produit considéré².

La Suisse et les Etats-Unis échangèrent leurs listes de vœux le 9 mai 1935³. On se rendit alors compte qu'un abaissement des droits américains sur les articles horlogers ne pourrait être réalisé qu'au prix d'un engagement de notre pays à participer activement à la lutte devant faire disparaître la contrebande⁴. Mais les requêtes des deux gouvernements n'ayant pas été rendues publiques, on ne pouvait alors et de l'extérieur se faire une idée très précise de leur contenu. On apprit cependant que la Suisse avait demandé toutes les réductions possibles des taux de la position 367 et fait de même pour quelques articles l'intéressant spécialement classés sous position 368 du tarif Hawley-Smoot.

Les négociations proprement dites commencèrent à Washington le 7 juin 1935. « En fort peu de temps, les représentants des deux pays purent définir les buts à atteindre, écarter les différences les plus importantes existant entre les méthodes des deux parties en matière de politique commerciale et établir les dispositions fondamentales d'un accord commer-

¹ AMERICAN WATCH ASSEMBLERS' ASSOCIATION : *Information for the Press in regard to proposed Trade Negotiations with the Republic of Switzerland*, New York 1935.

² TASCA H. J., *op.cit.*, p. 181 ; la Suisse était le principal fournisseur des Etats-Unis pour 19 articles différents ; *op.cit.*, p. 314.

³ CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *circulaire du 27 mai 1935*.

⁴ La requête américaine manquait de logique, puisque la contrebande avait pour cause une mesure prise aux Etats-Unis et que la Suisse perdait tout contrôle sur les marchandises exportées dès le moment où elles avaient quitté son territoire douanier ; la Suisse acquiesça toutefois à cette demande, parce qu'il semblait préférable de collaborer à la mise sur pied d'un système en essayant de le rendre raisonnable plutôt que de laisser les Etats-Unis promulguer en l'espèce une réglementation autonome dont on pouvait craindre le pire ; cf. p. 77.

cial à partie tarifaire »¹. Au début de juillet, le ministre Stucki, chef de la délégation suisse, fit rapport au Conseil fédéral. Force était de constater que si certains problèmes avaient trouvé leur solution, des divergences graves subsistaient encore, en particulier parce que les Etats-Unis n'envisageaient pas l'octroi de concessions sur des marchandises que la Suisse, pour pouvoir conclure, estimait devoir être comprises dans l'accord².

De part et d'autre de l'Atlantique, on fit le point, donna de nouvelles instructions et se prépara à la seconde phase des négociations qui débuta en septembre 1935. Par motif d'économie, la Suisse n'y envoya pas de délégation spéciale ; elle chargea des fonctionnaires de sa légation à Washington et son consul général à New-York de conduire les pourparlers³. Ils s'avérèrent spécialement difficiles dans le domaine horloger, en raison des problèmes techniques qui se posaient et à cause aussi du plan américain d'élimination de la contrebande qui était devenu une des pierres d'achoppement des conversations américano-suisse. On exigeait en effet beaucoup de notre pays sans vouloir lui accorder grand-chose en retour⁴. Finalement, la présence d'un expert suisse⁵ permit d'aboutir à une entente et de mettre au point les textes relatifs au régime d'importation aux Etats-Unis des produits horlogers suisses.

La méthode de négociation choisie par la Suisse était inusitée. Il fut néanmoins possible de mener les pourparlers à chef. Un accord commercial à tarifs put être signé le 9 janvier 1936⁶ par M. Marc Peter, ministre de Suisse à Washington et M. Cordell Hull, secrétaire d'Etat américain. Il entra provisoirement en vigueur le 15 février 1936 et définitivement le 6 juin 1936, les instruments de ratification ayant été échangés à Berne le 7 mai 1936⁷. Il inaugurait une ère nouvelle des relations économiques entre ce qu'on se plaisait à appeler la plus grande et la plus ancienne démocratie du monde⁸.

¹ FF 88 I 490.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 10 juillet 1935.

³ FF 88 I 490.

⁴ *Presse suisse moyenne*, 6 novembre 1935.

⁵ En la personne de M. Albert Amez-Droz, alors secrétaire général de la Chambre suisse de l'horlogerie ; cf. p. 108 et 112.

⁶ *Accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique du 9 janvier 1936*, FF 88 I 509, RO 52 241.

⁷ JACQUELIN D. G., *op.cit.*, p. 273 ; certaines dispositions spéciales de l'accord entrèrent en vigueur le 1^{er} mai 1936 ; cf. p. 110.

⁸ C'était le dixième accord conclu par les Etats-Unis sur la base du *Reciprocal Trade Agreements Act*, les précédents ayant été négociés avec, dans l'ordre chronologique, Cuba, le Brésil, la Belgique, Haïti, la Suède, la Colombie, le Canada, le Honduras et les Pays-Bas ; U. S. TARIFF COMMISSION, *Operation of...op.cit.*, *First Report, Part II*, p. 38.

Section 2

LES ASPECTS GÉNÉRAUX DE L'ACCORD COMMERCIAL ENTRE LA SUISSE ET LES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE DU 9 JANVIER 1936

Abstraction faite des obstacles découlant de la situation économique générale, les importations de produits suisses aux Etats-Unis étaient le plus souvent entravées par les taux exorbitants du tarif Hawley-Smoot ; celles de marchandises américaines en Suisse l'étaient surtout par les contingents ou même prohibitions décrétés en vertu des arrêts fédéraux des 23 décembre 1931 et 14 octobre 1933 ¹. On s'accordait à reconnaître que les taux du tarif douanier suisse — fixés le plus souvent pour des considérations fiscales — ne constituaient que très exceptionnellement une barrière à la vente dans notre pays d'articles américains ². C'étaient les restrictions précitées qui avaient fourni les armes nécessaires aux négociateurs suisses.

L'accord conclu le 9 janvier 1936 avait pour but « de faciliter et d'étendre les relations commerciales » entre les deux pays. Pour « développer leurs échanges commerciaux », ceux-ci s'octroyaient « réciproquement des concessions et avantages mutuels » ³. Etant donné les conditions foncièrement différentes existant en Suisse et aux Etats-Unis, les moyens mis en œuvre devaient aussi être différents de part et d'autre. Les concessions consenties par chaque partenaire étaient bien sensiblement égales quant à leurs effets probables. Elles n'étaient en revanche pas identiques en ce qui concerne leur nature.

Les concessions principales faites par la Suisse aux Etats-Unis consistaient en l'octroi, la consolidation ou l'accroissement de contingents d'importation, jusqu'alors entièrement autonomes, couvrant 19 groupes de marchandises, telles que le blé, les fruits frais et secs, le saindoux, le riz, certains bois, les automobiles et les dérivés du pétrole ⁴.

Par ailleurs, les Etats-Unis obtenaient des réductions de droits pour 12 genres de marchandises, dont le saindoux, les fruits secs ou en conserves, les poissons en boîtes, les machines de bureau et les panneaux de revêtement. Enfin, les taux des droits grevant 19 autres genres de marchandises étaient consolidés par l'accord à leur niveau de l'époque, qui était géné-

¹ CULBERTSON WILLIAM S., *op.cit.*, p. 87-88 ; U. S. STATE DEPARTMENT, *Trade Agreement between The United States and Switzerland signed January 9, 1936 : Analysis of the General Provisions and Reciprocal Concessions*, Washington 1936, p. 1, 4 et 10 ; cf. p. 90-9.

² U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 1 et 10.

³ *Accord du 9 janvier 1936*, préambule.

⁴ *Accord du 9 janvier 1936*, liste I, partie B.

ralement très bas. Il s'agissait principalement de ceux sur le pin Douglas, le coton, le riz, les asperges en conserves, les raisins secs, les vessies et boyaux, les abrasifs, les dérivés du goudron de houille, les lubrifiants minéraux, les automobiles et les pneumatiques ¹.

Les concessions faites par la Suisse sous la forme de contingents apportaient des avantages au 40 % environ des livraisons américaines à notre pays ². Quant à l'ensemble des concessions suisses, si on les appliquait — pour les besoins de la démonstration — aux importations de produits américains en 1931 et 1934, elles en affectaient favorablement le 70 et le 60 % ³.

En contrepartie, les Etats-Unis accordaient à la Suisse des concessions d'ordre uniquement tarifaire — c'était dans la nature des choses — sur 59 genres de produits, dont plusieurs avaient été grevés de droits très élevés par le tarif Hawley-Smoot. Elles couvraient, notamment, certains produits chimiques, des spécialités textiles, les fromages de Gruyère et d'Emmenthal, des types particuliers de machines et un grand nombre de produits horlogers ⁴, ces derniers intervenant à eux seuls pour un tiers environ des concessions américaines ⁵. C'était l'indice à la fois de l'importance du rôle joué par l'horlogerie dans les relations commerciales entre les deux pays et des exagérations des *watch* et *clock paragraphs* du tarif de 1930. En outre, les droits ou franchises relatifs à 12 positions de celui-ci étaient consolidés par l'accord.

Les concessions des Etats-Unis appliquées — à nouveau pour les besoins de la démonstration — aux livraisons de produits suisses en 1931 et 1934 en affectaient favorablement le 63 et le 71 % ⁶. Il y avait donc un certain déséquilibre en faveur de notre pays entre les prestations directes des deux partenaires, mais il était plus que compensé par un engagement de la Confédération à collaborer activement à la lutte contre les importations en contrebande aux Etats-Unis de produits horlogers ; il faisait l'objet d'une *déclaration* unilatérale annexée à l'accord ⁷ et en était partie intégrante, tout comme d'ailleurs les listes de droits et de contingents ⁸.

¹ Accord du 9 janvier 1936, liste I, partie A.

² U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 1 ; ces concessions devaient permettre de doubler dans l'ensemble les livraisons américaines des articles visés et de pratiquement couvrir la demande existante.

³ U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 2.

⁴ cf. p. 112.

⁵ Accord du 9 janvier 1936, liste II ; dans la plupart des cas, les concessions américaines étaient rédigées de manière à ne s'appliquer qu'à des articles typiquement suisses et à ne pas s'étendre à d'autres fournisseurs par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée ; pour l'appréciation de cet aspect des concessions américaines, il faut savoir que les Etats-Unis n'accordaient pas à l'Allemagne le bénéfice de la clause ; c'était une mesure de rétorsion contre les discriminations frappant les produits américains dans ce pays.

⁶ U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 3.

⁷ Accord du 9 janvier 1936, *Déclaration* ; cf. p. 109.

⁸ Accord du 9 janvier 1936, Article IV.

Les dix-huit articles constituant les clauses générales de l'accord présentaient un intérêt très inégal. Ils avaient été rédigés selon un schéma établi par le gouvernement américain et soumis aux autres pays comme base de négociation. Cela explique l'existence de dispositions, tournures et longueurs peu usuelles dans les traités de commerce conclus par la Suisse¹.

Les Etats-Unis et la Suisse se garantissaient mutuellement le bénéfice de la clause inconditionnelle et gratuite de la nation la plus favorisée (X)² et l'égalité de traitement fiscal ou douanier avec les articles nationaux ou originaires de pays tiers (IX). Ils s'interdisaient d'introduire une forme quelconque de réglementation quantitative des échanges pour les marchandises bénéficiant de concessions tarifaires, sauf dans quelques cas dûment énumérés (VI)³. Ils convenaient de l'octroi d'un traitement équitable pour l'importation ou la taxation des produits intéressant l'autre partenaire, mais n'étant pas expressément couverts par les listes annexées à l'accord (VII).

D'autre part, les deux pays consolidaient en quelque sorte les modes de calcul de leurs droits *ad valorem*, lorsqu'il en existait (V). Ils s'autorisaient à percevoir des droits équivalents à une taxe interne frappant les produits nationaux (III). Ils fixaient des règles pour les cas où l'importation, la production ou la vente d'un article dépendaient d'un monopole maintenu ou établi par le gouvernement (VIII). Ils acceptaient de se consulter si des difficultés venaient à surgir dans des domaines particuliers, tels que l'application des prescriptions douanières, des restrictions quantitatives et des lois sanitaires (XII) ou — ce qui était plus intéressant — si l'un des partenaires mettait en vigueur une mesure qui, tout en ne dérogeant pas à l'accord, pouvait contrecarrer la réalisation de ses buts (XV). Ils convenaient naturellement aussi de toute une série d'exceptions pour lesquelles les principes du traité ne pouvaient pas être invoqués (XIII, XIV).

Chaque partie se réservait le droit de demander l'ouverture de négociations ou de dénoncer l'accord à brève échéance si le taux du change entre le dollar et le franc venait à varier considérablement (XI)⁴. La Suisse et les Etats-Unis se réservaient aussi, éventuellement après consultations, le droit de supprimer ou modifier une concession si, du fait de sa généralisation par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, un pays tiers en retirait le principal bénéfice (XVI)⁵.

¹ FF 88 I 490-491.

² Les chiffres entre parenthèses correspondent aux articles de l'accord du 9 janvier 1936 ; les articles I et II fixaient la portée et les limites des concessions réciproques.

³ Une exception était en particulier prévue pour les marchandises américaines figurant dans la liste I de l'accord à la fois dans sa partie relative aux contingents d'importation en Suisse et dans sa partie tarifaire.

⁴ Les Etats-Unis ne firent pas usage de cette disposition lors de la dévaluation du franc suisse, en septembre 1936.

⁵ C'était une sorte de clause échappatoire ; les Etats-Unis en firent usage en 1940 ; après des consultations avec la Suisse, une proclamation présidentielle du 28 novembre annula partiellement, avec effet au 1^{er} janvier 1941, les concessions

Il convient enfin de mentionner spécialement une possibilité que la Suisse avait tenu à laisser ouverte. Elle se rapportait au cas où les Etats-Unis auraient mis en vigueur une quelconque mesure relative à la lutte contre la contrebande, domaine dans lequel des projets de lois très restrictives étaient alors en suspens devant le Congrès¹. On pouvait en effet craindre que l'un d'eux fût un jour promulgué et qu'il eût alors pour effet de « restreindre indûment l'importation ou le commerce légitime des montres ou des mouvements de montres suisses » (XVII). Ce cas survenant, les Etats-Unis s'engageaient à vouer l'attention la plus sympathique aux représentations du gouvernement suisse et lui reconnaissaient le droit, en l'absence d'arrangement dans les trente jours, de se départir de sa déclaration annexée à l'accord ou même de dénoncer celui-ci (XVII).

Qu'attendait-on en Suisse et aux Etats-Unis de cet accord conclu pour trois ans et tacitement renouvelable (XVIII) ? A Berne, on faisait preuve d'un optimisme réservé. « Il ne serait guère possible d'émettre des prédictions tant soit peu sûres au sujet des conséquences de l'accord. Trop de facteurs obscurs... subsistent encore... De plus, dans beaucoup de cas, les droits de douane américains réduits conventionnellement sont encore si élevés que des changements relativement minimes de la situation économique et des prix pourront exercer une influence décisive sur l'écoulement des marchandises... [Mais] nous pouvons prétendre à bon droit que notre nouvel accord avec les Etats-Unis... constitue un progrès important. Dans des circonstances à peu près normales, on devrait pouvoir constater une intensification notable des échanges de marchandises... Les réductions de droit du tarif américain permettront... d'exporter aux Etats-Unis dans des conditions à peu près acceptables... »². On n'aurait pu être plus prudent !

On estimait cependant, et malgré ces réserves, que la signature de l'accord du 9 janvier 1936 était un événement d'autant plus important que l'entente avait une durée relativement longue, qu'elle avait été conclue avec un Etat constituant un débouché majeur pour la Suisse et que, « contrairement à beaucoup d'accords signés au cours de ces années dernières, [elle avait] pour but non pas de réduire le niveau actuel des échanges de marchandises, mais au contraire de le relever »³.

A Washington, on se plaisait à remarquer que la Suisse jouait dans le commerce mondial un rôle hors de proportion avec sa population ou la superficie de son territoire. En 1933, elle avait occupé le quinzième rang de la classification des pays selon la valeur de leurs échanges extérieurs. En ne considérant que les importations, on la trouvait même au dixième rang. On notait aussi que les Etats-Unis étaient alors de loin son principal

faites en 1936 sur certains types de mouchoirs tombant sous la position 1529 (b) du tarif américain ; *Executive Agreement Series No 193, Termination in Part of Concessions on Handkerchiefs*, 28 novembre 1940.

¹ cf. p. 80-82.

² FF 88 I 499-500.

³ FF 88 I 500.

fournisseur et son meilleur client extra-européen, malgré qu'ils eussent perdu passablement de terrain, depuis 1933 en particulier ¹.

On espérait aux Etats-Unis que les concessions faites à la Suisse entraîneraient la disparition du sentiment d'hostilité envers les produits américains qui existait depuis l'adoption du tarif Hawley-Smoot ² et que, par voie de conséquence, les concessions suisses pourraient être entièrement utilisées. On pensait que ces dernières permettraient d'une part de doubler la valeur des livraisons d'articles contingentés et d'autre part de fournir au marché suisse les marchandises mentionnées dans l'accord en quantités suffisant à couvrir la demande ³. On se réjouissait particulièrement de la réouverture du débouché helvétique pour le blé, dont les livraisons étaient tombées à zéro en raison des restrictions d'importation, et pour le saindoux américain qui était antérieurement soumis par la Suisse à une prohibition d'importation ⁴.

Si les avantages qu'apportait l'accord aux producteurs américains ressortaient de la lecture de ses dispositions générales et de la liste des concessions suisses, on insistait à Washington sur l'intérêt que présentaient les concessions faites par les Etats-Unis pour de nombreuses autres branches d'activité et pour le consommateur américains ⁵. On pouvait donc conclure — comme le faisait le président Roosevelt ⁶ — en constatant que l'accord du 9 janvier 1936 était propre à promouvoir la réalisation du but poursuivi par le *Reciprocal Trade Agreements Act*, le développement de marchés extérieurs en vue du rétablissement de la prospérité.

Section 3

LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DU 9 JANVIER 1936

RELATIVES A LA CONTREBANDE DE PRODUITS HORLOGERS

La contrebande de produits horlogers ⁷ préoccupait à un tel point le gouvernement américain, soumis d'ailleurs à ce propos à de fortes pressions de la part du Congrès et des producteurs nationaux, qu'il lui eût été impossible de conclure avec la Suisse un accord ne tentant pas d'apporter une solution, au moins partielle, à ce problème.

¹ U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 4-5.

² JACQUELIN D. G., *op.cit.*, p. 150-151 ; cf. p. 66.

³ U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 1.

⁴ U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 2, 11-12 et 17-18.

⁵ U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 34-35.

⁶ Proclamation du 9 janvier 1936.

⁷ cf. p. 77.

Comme la cause première et le stimulant de la contrebande résidaient dans le niveau des droits du tarif de 1930, le remède principal consistait naturellement à les réduire dans la proportion exigée par les circonstances. Il fut fait usage de cette méthode dans la mesure autorisée par la loi¹. Mais tout en reconnaissant que l'élimination de la contrebande concernait surtout le pays importateur², le gouvernement américain tenait à obtenir une collaboration active de la Suisse dans ce domaine.

Les Etats-Unis poussaient même les choses si loin qu'ils faisaient de cette collaboration une condition *sine qua non* de la conclusion d'un accord avec notre pays. De plus, ils étaient sur le point d'édicter, pour lutter contre la contrebande, des mesures autonomes pouvant ne convenir que fort peu à la Suisse³. Désirant négocier d'une part et exercer une influence sur la tournure des événements en la matière d'autre part, voulant en outre que ne s'enracinât pas davantage l'idée déjà répandue aux Etats-Unis que la contrebande était tolérée, sinon même encouragée par la Suisse, celle-ci n'avait pas d'autre possibilité que d'accéder à la suggestion américaine d'inclure la question dans les pourparlers. Son examen ne facilita en rien le cours des négociations.

Les conditions de la collaboration suisse — établies sous forme d'engagement — furent consignées dans une *déclaration* autonome annexée comme partie intégrante à l'accord du 9 janvier 1936⁴. Sur ce point particulier, celui-ci aboutissait dès lors — au nom des efforts tendant à supprimer la contrebande de montres et mouvements — à l'établissement d'un système de contrôle extrêmement strict des exportations de ces articles à destination des Etats-Unis, pour l'application duquel le concours des organisations horlogères suisses était requis.

Les montres et mouvements destinés aux Etats-Unis devaient y être acheminés directement, après avoir été dédouanés par des bureaux de sortie suisses déterminés⁵. Mais il fallait encore qu'ils fussent marqués « de façon permanente d'une marque distinctive, distincte pour chaque importateur aux Etats-Unis »⁶ et accompagnés d'un permis spécial délivré « par une organisation de l'industrie horlogère suisse désignée par le gouvernement suisse »⁷.

¹ cf. p. 112.

² U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 2.

³ FF 88 I 409 ; cf. aussi p. 80-82.

⁴ Le texte de cette *Déclaration* est reproduit aux p. 221-222.

⁵ *Accord du 9 janvier 1936, Déclaration*, ch. 2.

⁶ *Accord du 9 janvier 1936, Déclaration*, ch. 3 ; ce sont les *marques d'importateurs* composées de trois lettres majuscules qui doivent être inscrites sur le coq du balancier ; elles sont attribuées aux importateurs américains par la Chambre suisse de l'horlogerie.

⁷ *Accord du 9 janvier 1936, Déclaration*, ch. 1 ; ce sont les *exports permits* dont la forme était prescrite par l'accord, le *visa* étant octroyé par la Chambre suisse de l'horlogerie.

D'autre part, les organisations horlogères suisses devaient obliger leurs membres à tenir une comptabilité complète périodiquement révisée et à fournir à un organe central des renseignements détaillés au sujet de leurs livraisons aux Etats-Unis¹. Il incombait en outre à l'industrie horlogère suisse de punir, conformément à ses conventions internes, les infractions à ce système de réglementation des exportations, une des sanctions consistant à refuser, de manière temporaire ou permanente, le *visa* des permis spéciaux².

De plus, la Suisse consentait à ce que l'autorité de *visa* — en l'espèce la Chambre suisse de l'horlogerie — fournît au gouvernement américain et à sa requête, des « informations concernant l'entrée aux Etats-Unis en contrebande effective ou supposée de montres et de mouvements de montres »³. Enfin, la Chambre suisse de l'horlogerie se voyait assigner le mandat de refuser, après avertissement, d'établir des permis couvrant des envois à des destinataires américains soupçonnés de contrebande ou n'ayant pas voulu se soumettre à certains contrôles de la douane des Etats-Unis⁴.

L'entrée en vigueur de cet arrangement était fixée au 1^{er} mai 1936, sa durée de validité coïncidant avec celle de l'accord, mais sous réserve des dispositions de son article XVII⁵.

Le système ainsi mis sur pied pouvait-il convenir à la réalisation du but poursuivi ? En lui-même et considéré isolément, il n'avait aucune chance d'aboutir à un résultat vraiment satisfaisant, pour la simple raison qu'il ne s'attaquait pas à la cause du mal. Par contre, combiné avec les abaissements de droits dont les deux pays étaient convenus, il pouvait avoir une certaine efficacité. Celle-ci s'accrut d'ailleurs par la suite, en raison de l'augmentation des prix des produits horlogers et de la diminution de l'incidence de la charge douanière. Mais cette situation fut la conséquence d'un concours de circonstances favorables plutôt que celle de l'institution du système des marques d'importateurs et des *export permits*.

On se fût donc gravement leurré — et on se leurre — en donnant au système de contrôle ainsi instauré des vertus qu'il ne pouvait pas avoir⁶. Aux Etats-Unis, on pensait qu'il contribuerait à « empêcher que des mou-

¹ *Accord du 9 janvier 1936, Déclaration*, ch. 4 (a).

² *Accord du 9 janvier 1936, Déclaration*, ch. 4 (b) ; cette référence aux conventions de l'industrie horlogère suisse ne manquera pas d'ironie lorsque, en 1954, le Département américain de la justice les attaquera en faisant appel aux principes de la législation *antitrust* !

³ *Accord du 9 janvier 1936, Déclaration*, ch. 5.

⁴ *Accord du 9 janvier 1936, Déclaration*, ch. 6.

⁵ cf. p. 107.

⁶ Cette précision est importante, parce que quelques pays, prélevant des droits exorbitants et envahis par la contrebande, s'imaginèrent naïvement qu'ils pourraient l'éliminer sans réduire leur tarif, mais en instituant un système semblable à celui de l'accord du 9 janvier 1936.

vements suisses pénètrent dans le commerce illicite... et [qu'il] serait d'une très grande valeur pour la sauvegarde du revenu de l'Etat et la protection de l'industrie horlogère américaine contre une concurrence illégitime »¹. En Suisse, on n'était guère plus réservé : « Les arrangements relatifs à la lutte contre la contrebande des montres constituent un essai de réglementation qui donnera indubitablement de bons résultats en dépit des lacunes inévitables dues aux circonstances »². On ajoutait cependant que le principal contrôle aurait à être exercé lors de l'entrée aux Etats-Unis, puisque toute possibilité de vérification échappait à notre pays dès le moment où la marchandise avait quitté le territoire douanier suisse³.

Les contrôles, *visa* et marquage découlant de la déclaration annexée à l'accord du 9 janvier 1936 étaient lourds, onéreux et, pour le moins, désagréables. Mais en tant que prix des concessions américaines sur les droits frappant les produits horlogers, et dans ce contexte seulement, ils étaient en tout cas supportables, sinon même avantageux. Les concessions tarifaires et la *déclaration* formaient donc une seule entité. Les premières disparaissant, la seconde perdait l'essentiel de sa raison d'être⁴.

Le Conseil fédéral, par un arrêté du 25 avril 1936 « concernant l'exportation de montres et de mouvements de montres aux Etats-Unis d'Amérique »⁵, édicta les prescriptions d'application en Suisse de la *déclaration* annexée à l'accord du 9 janvier 1936. Il établissait les droits et devoirs de la Chambre suisse de l'horlogerie, de la Direction générale des douanes et de ses bureaux, ainsi que de la Fiduciaire horlogère suisse, cette dernière intervenant sur mandat de la Chambre comme organe de contrôle et d'enquête, au sens du chiffre 4 (a) de la *déclaration*. Il établissait la liste des bureaux autorisés à dédouaner les envois de montres et mouvements destinés aux Etats-Unis et déléguait à la Division du commerce la compétence de prendre les dispositions nécessaires à l'exécution de l'arrêté.

Outre le refus de la délivrance de nouveaux permis, décision administrative, le Conseil fédéral fixait encore à dix mille francs d'amende ou à

¹ U. S. STATE DEPARTMENT, *op.cit.*, p. 2.

² FF 88 I 499.

³ FF 88 I 499.

⁴ Cela est vrai au point de vue suisse, mais pas à celui des Etats-Unis ; une augmentation des droits devant en effet provoquer une renaissance de la contrebande, le système mis sur pied par la *déclaration* n'en devient alors que plus utile pour eux. A quoi il convient d'ajouter que le retrait de la *déclaration* risquant, dans de semblables circonstances, d'entraîner une dénonciation de l'accord de la part des Etats-Unis, la question à trancher en fin de compte n'est plus celle de la relation entre la *déclaration* et les concessions tarifaires américaines sur les montres et mouvements, mais bien celle de savoir si, en cas de disparition totale ou partielle de ces dernières, l'accord ainsi modifié présente encore un intérêt pour la Suisse ; c'est le problème qui s'est posé à notre pays en 1954 ; cf. p. 213.

⁵ RO 52 218 ; à noter que par son article 5, l'arrêté établissait implicitement le principe qu'il était interdit d'expédier ailleurs qu'aux Etats-Unis des montres et mouvements portant une marque d'importateur ; cette interdiction était conforme à l'esprit de la *déclaration* annexée à l'accord du 9 janvier 1936, mais pouvait être extrêmement gênante, par exemple en cas d'annulation de commande.

deux mois d'emprisonnement, les deux peines pouvant être cumulées, les sanctions maxima à prendre contre ceux qui enfreindraient les dispositions de l'arrêté du 25 avril 1936, ainsi que les prescriptions ou instructions en découlant ¹. Le système était prêt à fonctionner. Il entra très rapidement dans les mœurs.

Section 4

LES CONCESSIONS FAITES A LA SUISSE PAR LES ETATS-UNIS DANS LE DOMAINE DES DROITS SUR LES PRODUITS HORLOGERS

Il était conforme à la nature des choses que la Suisse n'envisageât la conclusion d'un accord commercial avec les Etats-Unis qu'à condition d'obtenir d'importantes concessions dans le secteur des droits sur les produits horlogers. A cette fin, elle soumit au gouvernement américain deux requêtes très différentes. La première suggérait le rétablissement — à peu de chose près — de la situation antérieure à la promulgation du tarif de 1930. La seconde demandait une diminution de 50 % de tous les taux de la position 367 de celui-ci, avec, en plus, certaines simplifications de ses prescriptions de marquage ².

Le retour à la situation d'avant 1930 n'entraînait pas en ligne de compte, parce que les Etats-Unis eussent dû, pour cela, faire des concessions dépassant les limites fixées par le *Reciprocal Trade Agreements Act*. Ils n'avaient d'ailleurs même pas l'intention de s'approcher de celles-ci et leur attitude faillit conduire à la rupture des pourparlers. Le désir de conclure étant cependant très grand de part et d'autre, on finit néanmoins par s'entendre, la Suisse limitant ses ambitions aux seules positions présentant pour elle un intérêt direct et immédiat.

Pour les mouvements ayant de 2 à 17 pierres, le nombre des dimensions servant à la détermination des droits de base fut ramené de 7 à 4, leurs taux subissant des diminutions variant entre 28,1 et 41,8 % ³. Ces dernières provenaient à la fois de l'abaissement des droits de base et de celui du droit additionnel pour chaque pierre en plus de 7, qui était réduit de \$ 0,15 à \$ 0,09.

¹ A notre connaissance et jusqu'à octobre 1956, l'arrêté du 25 avril 1936 n'a donné naissance qu'à une seule poursuite, intentée en 1938-39 contre une maison de Lucerne; elle aboutit à une condamnation à fr. 50.— d'amende, confirmée par le Tribunal fédéral; CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *Rapport* 1938, p. 24 et 1939, p. 27.

² GERMANN CHARLES, *op.cit.*, p. 162.

³ U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 49.

La réduction de la charge douanière sur l'ensemble des mouvements comptant de 2 à 17 pierres était de 33,8 %, l'incidence moyenne passant de 80,1 à 53,1 %. Pour les mouvements 7 pierres, la diminution était de 33,2 %, l'incidence tombant de 83,2 à 55,6 %. En ce qui concerne les mouvements 15 pierres, l'abaissement était de 35,0 %, l'incidence étant ramenée de 77,9 à 50,6 %. Enfin, pour les mouvements 17 pierres, les chiffres correspondants étaient de 34,5 % en moins pour le droit, avec un passage de l'incidence de 71,2 à 46,7 %¹.

Sans atteindre le maximum autorisé par le *Reciprocal Trade Agreements Act*, les concessions américaines sur ces articles étaient sensibles. Malheureusement, la charge douanière restait néanmoins extrêmement lourde, le caractère très protectionniste d'incidences moyennes de l'ordre de 50 % étant indéniable.

Pour ce qui est des mouvements n'ayant pas de pierres ou n'en comptant qu'une, la contraction du nombre des dimensions servant à la fixation des droits était encore plus frappante, puisqu'il passait de 7 à 2. Les mouvements de montres de poche restaient soumis à la même charge douanière, avec une incidence moyenne de 47,1 %. Les mouvements de montres-bracelets pour hommes bénéficiaient d'une réduction variant entre 19 % pour les plus grands et 29 % pour les plus petits. Les incidences tombaient de 93,5 et 120,7 % selon le cas à 75,0 et 86,2 %. Les mouvements de montres-bracelets pour dames étaient moins mal lotis, la diminution étant de 44 % pour les plus larges et de 40 % pour les plus petits, l'incidence s'abaissant de 94,7 et 72,6 % à 52,4 et 43,5 %². On pouvait toutefois faire à propos du sort réservé à ces articles les mêmes remarques que pour les mouvements ayant de 2 à 17 pierres : malgré les concessions américaines, l'obstacle douanier restait élevé.

L'octroi de certaines des concessions qui précèdent était toutefois subordonné au respect d'une importante condition voulue par les Etats-Unis pour mettre un terme au surempierrage : les mouvements comptant moins de 7 pierres ne devaient pas bénéficier des nouveaux droits s'ils contenaient un bouchon ou son équivalent — autre qu'un substitut de pierre — à un endroit usuellement occupé par une pierre. Du côté américain, on aurait désiré que cette exception, destinée à neutraliser la TD. 46 494³, fût générale. La délégation suisse ne put y consentir.

On pensait d'ailleurs que la transformation en Amérique de mouvements 7 pierres en mouvements 17 pierres serait abandonnée. En effet, alors que l'opération avait été rentable sous l'empire du tarif Hawley-Smoot, la différence de droit atteignant \$ 1,50, elle ne l'était plus dès le moment où la réduction du droit additionnel sur les pierres de \$ 0,15 à \$ 0,09 avait ramené l'écart à \$ 0,90⁴. Il semble par conséquent évident

¹ U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 49.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 74 et 79.

³ cf. p. 68-70.

⁴ U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 70.

Tableau 8

ETATS-UNIS - Comparaison entre les droits du tarif de 1930 et de l'accord de 1936 avec la Suisse sur certains types de mouvements de montres								
Largeur		0 - 1 pierre				2 - 7 pierres		
Inches	1930	1936 ¹	diminution		1930	1936 ¹	diminution	
Pouces	dollars par pièce		%		dollars par pièce		%	
plus de 1,5, mais moins de 1,77"	0,75	0,75	0	0	1,25	0,90	0,35	28,0
plus de 1,2 et jusqu'à 1,5"	0,84	0,75	0,09	10,7	1,40	0,90	0,50	35,7
plus de 1,0 et jusqu'à 1,2"	0,93	0,75	0,18	19,4	1,55	0,90	0,65	41,9
plus de 0,9 et jusqu'à 1,0"	1,05	0,75	0,30	28,6	1,75	1,20	0,55	31,5
plus de 0,8 et jusqu'à 0,9"	1,20	0,75	0,45	37,5	2,00	1,35	0,65	32,5
plus de 0,6 et jusqu'à 0,8"	1,35	0,75	0,60	44,4	2,25	1,35	0,90	40,0
0,6" ou moins	1,50	0,90	0,60	40,0	2,50	1,80	0,70	28,0
Largeur		15 pierres				17 pierres		
Inches	1930	1936	diminution		1930	1936	diminution	
Pouces	dollars par pièce		%		dollars par pièce		%	
plus de 1,5, mais moins de 1,77"	2,45	1,62	0,83	34,0	2,75	1,80	0,95	34,6
plus de 1,2 et jusqu'à 1,5"	2,60	1,62	0,98	37,7	2,90	1,80	1,10	37,8
plus de 1,0 et jusqu'à 1,2"	2,75	1,62	1,13	41,0	3,05	1,80	1,25	41,0
plus de 0,9 et jusqu'à 1,0"	2,95	1,92	1,03	34,9	3,25	2,10	1,15	35,4
plus de 0,8 et jusqu'à 0,9"	3,20	2,07	1,13	35,3	3,50	2,25	1,25	35,7
plus de 0,6 et jusqu'à 0,8"	3,45	2,07	1,38	40,0	3,75	2,25	1,50	40,0
0,6" ou moins	3,70	2,52	1,18	32,0	4,00	2,70	1,30	32,5
Droits additionnels (sur les mouvements ayant jusqu'à 17 pierres inclus)		1930	1936	diminution		18 pierres et plus		
		dollars		%				
Mouvements automatiques et assimilés, par pièce		1,00	0,50	0,50	50,0	Sans changement, à \$ 10,75 par pièce, quel que soit le genre		
Ajustements, par ajustement		1,00	0,50	0,50	50,0			

¹ Ne s'appliquent pas aux mouvements ayant moins de 7 pierres et comportant un bouchon ou son équivalent - autre qu'un substitut de pierre - à tout endroit usuellement occupé par une pierre.

que l'on n'envisageait pas encore à l'époque la possibilité de transformer des mouvements 17 pierres en mouvements 21 pierres !

Dans le domaine des droits additionnels, deux concessions américaines — maxima celles-ci — devaient être les bienvenues. Le droit sur les ajustements était réduit de \$ 1,00 à \$ 0,50, tout comme celui frappant les mouvements pouvant fonctionner plus de 47 heures après un seul remontage ou à remontage automatique ou encore auxquels un tel dispositif de remontage pouvait être incorporé¹. En raison de la pratique quasi générale, et parfaitement licite d'ailleurs, de marquer non-ajustés la presque totalité des mouvements livrés aux Etats-Unis, la première de ces concessions, si elle n'était pas négligeable, n'était pas capitale non plus.

Quant à la seconde, elle n'avait pas à l'époque toute la signification qui devint la sienne par la suite. En effet, la montre automatique ne jouait en 1936 qu'un rôle très secondaire ; la concession avait été demandée en faveur surtout des montres 8 jours, livrées principalement, quoique en quantités modestes, à l'industrie américaine de l'automobile². Or, à l'heure actuelle, les articles à remontage automatique constituent plus du 10 % des envois de montres et mouvements suisses aux Etats-Unis, leur part ne cessant d'augmenter, tandis que les expéditions de montres 8 jours sont tombées à un niveau insignifiant. Trait de génie de nos négociateurs ou sourire de la chance ? La question peut rester ouverte.

Malgré les très instantes demandes des négociateurs suisses, aucune réduction du droit de \$ 10,75 grevant les mouvements comptant 18 pierres et plus ne put être obtenue. Il fut simplement consolidé. Le refus des Etats-Unis était à l'époque d'autant moins compréhensible que ce genre d'article n'était produit qu'en petites quantités en Amérique et qu'il se vendait principalement aux employés des compagnies de chemins de fer. Or, celles-ci imposaient de toute façon à leur personnel l'obligation de se servir de montres de fabrication américaine³. Le fait que ces dernières étaient moins chères que les montres comparables importées n'était en l'espèce pas déterminant : les compagnies étaient inspirées surtout par des motifs de nationalisme économique.

Toutefois, ce que l'on considérait en 1936 comme un échec des négociateurs suisses se révéla par la suite être en réalité une sorte de bénédiction. En effet, le maintien du droit prohibitif assura aux manufactures d'horlo-

¹ De tels dispositifs importés en n'étant pas attachés à un mouvement devant, en bonne logique, être alors dédouanés selon le régime applicable aux assemblages et sous-assemblages ; cf. p. 55, note 1.

² Dès 1932, une partie de ces livraisons fut faite sur la base d'un plan de compensation en vertu duquel la Suisse octroyait, de manière autonome, des licences supplémentaires pour l'importation d'automobiles américaines en échange d'achats de montres pour automobiles ; U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 88 et 118 ; il s'agit ici du régime déjà décrit à p. 91, note 6.

³ U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 80-83 ; U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches...op.cit.*, p. 151-153.

gerie américaines le monopole d'une part appréciable du marché des Etats-Unis et diminua dans une large mesure la valeur de leur argument protectionniste consistant à dire que les montres importées les privaient de tous leurs débouchés naturels. Celui des articles comptant 21 pierres ou davantage, que la publicité ne cessait de développer, restait un domaine réservé presque uniquement aux seuls articles produits aux Etats-Unis¹.

Dans le secteur des pièces détachées, on convint de consolidations et de réductions des droits. Celles importées en vertu de la clause dite du 4 % restaient taxables au taux de 45 % *ad valorem*. Les pierres importées seules continuaient à acquitter une douane de 10 % *ad valorem*. Quant aux platines à piliers ou inférieures, elles demeuraient soumises au paiement du demi-droit applicable à l'article complet auquel elles étaient destinées ou pouvaient convenir, de sorte qu'elles bénéficiaient des réductions accordées à ceux-ci².

Le droit par partie d'assemblages et de sous-assemblages était réduit de \$ 0,03 à \$ 0,02, ce qui représentait une diminution d'un tiers de la charge douanière, dont l'incidence demeurait néanmoins élevée au point d'en être prohibitive³. Pour les pierres figurant dans un assemblage ou sous-assemblage, le droit passait de \$ 0,15 à \$ 0,09⁴. Les assemblages d'échappement enfin n'étaient plus grevés que d'un droit de \$ 0,35 au lieu de \$ 0,50. Il n'en était alors que très rarement importé en dehors de la clause dite du 4 %, la charge douanière étant excessive. La réduction découlant de l'accord ne devait néanmoins pas suffire à la rendre tolérable.

Le droit sur les parties détachées non dénommées ailleurs fut réduit de 65 à 55 % *ad valorem* par l'accord de 1936. Pour les cadrans soumis à un droit composé, la partie *ad valorem* en fut consolidée à 45 %, celle spécifique étant abaissée de \$ 0,05 à \$ 0,025 par pièce. Cela représentait une diminution de l'incidence générale de 66 à 56 %. La nouvelle taxation devait d'autant moins permettre aux importations de se développer que les cadrans américains étaient meilleur marché que ceux provenant de l'étranger⁴.

La Suisse obtint encore des réductions de droits de l'ordre de 38 %

¹ En 1931/35, les montres comptant 18 pierres et plus représentèrent le 5 % environ de la production des manufactures de montres ancrées empierrées ; en 1954, ces articles en faisaient plus du 50 %.

² Cela était très théorique, car le droit même réduit n'en était pas moins absolument prohibitif !

³ L'accord maintenait la règle voulant que pour tous les assemblages et sous-assemblages, l'incidence ne pût pas tomber en dessous de 45 % *ad valorem*.

⁴ Il s'agissait là surtout de chatons pour lesquels l'ancien droit de \$ 0,18 (\$ 0,15 pour la pierre et \$ 0,03 pour la bague métallique) représentait une incidence de 600 à 900 % ! U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 93 ; en raison de l'existence du droit de 10 % sur les pierres seules, les importations de chatons étaient naturellement insignifiantes.

⁴ U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 100-102.

en moyenne pour les boîtes¹. Bien que la nouvelle incidence demeurât élevée — à 40 % environ² — les concessions américaines étaient appréciables, parce que l'on pouvait espérer qu'elles rendraient le marché des Etats-Unis accessible à certains genres de montres.

Les boîtes étaient frappées — et le sont d'ailleurs encore — d'un droit composé. La partie spécifique n'en fut diminuée que pour les boîtes en métaux communs, alors que celle *ad valorem* était abaissée dans chaque cas. Le droit additionnel de 15 % sur les articles émaillés était en revanche simplement consolidé³.

Tableau 9

ETATS-UNIS - Comparaison entre les droits du tarif de 1930 et de l'accord avec la Suisse sur les parties détachées, les cadrans et les boîtes de montres			
Description	1930	1936	Diminution en %
<i>Parties détachées</i>			
- clause dite du 4 %	45%	45%	0
- pierres	10%	10%	0
- platines	Le 1/3 droit de l'article complet auquel elles sont destinées ou peuvent convenir	Le 1/3 droit de l'article complet auquel elles sont destinées ou peuvent convenir	Selon la réduction sur l'article complet
- assemblages et sous-assemblages			
- par pièce constitutive	\$ 0,03	\$ 0,02	33,33
- par pierre	\$ 0,15	\$ 0,09	40,0
- d'échappements	\$ 0,50	\$ 0,35	30,0
- autres parties détachées	65%	55%	15,1
<i>Cadrans</i>	45% + \$ 0,05	45% + \$ 0,025	15,1 ¹
<i>Boîtes</i>			
- en or ou platine	45% + \$ 0,75	30% + \$ 0,75	30,0 ¹
- partiellement en or, argent ou platine ou en argent	45% + \$ 0,40	30% + \$ 0,40	26,8 ¹
- serties ou préparées à cette fin	45% + \$ 0,40	30% + \$ 0,40	31,9 ¹
- en métaux communs	45% + \$ 0,20	25% + \$ 0,10	45,7 ¹
- émaillées (droit additionnel)	15%	15%	0
¹ Calculé sur la base des importations américaines de 1935.			

¹ U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches...op.cit.*, p. 155 ; ce pour-cent a été calculé sur la base des importations de 1939 ; il n'est donc donné qu'à titre indicatif.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Concessions...op.cit.*, p. 108-109.

³ Depuis 1930, les exportations suisses de boîtes aux Etats-Unis, sous quelque forme que ce soit, ne représentaient qu'une portion infime, inférieure par exemple à 1 % en 1934, des exportations totales suisses de boîtes ; *Statistique du commerce extérieur de la Suisse*.

La position 367 du tarif américain était, dans son ensemble, celle qui intéressait en premier lieu la Suisse ; cette situation lui avait fait exiger la consolidation, par une clause globale de l'accord, de toutes ses sous-positions n'étant pas expressément mentionnées dans celui-ci ; mais elle demanda encore et obtint des concessions limitées pour des articles classés sous position 368.

Il s'agissait d'abord des moteurs synchrones et asynchrones de très faible puissance (moins de 1/40^e de CV) et valeur (\$ 3,00 et moins) utilisés surtout en horlogerie électrique, puis des mouvements ancrés, emboîtés ou non, mesurant de 1,77 à 2 pouces de largeur et comptant plus de 4 pierres. Ces derniers étaient destinés surtout à des montres-automobiles et à de petites pendulettes à poser ou de voyage.

Le tarif de 1930 avait rendu leur importation quasi impossible¹, l'incidence de ses droits variant entre 112 et 502 %. Dans le cadre de l'accord, mais exclusivement pour les articles susmentionnés, ainsi que pour certains compteurs électriques et interrupteurs horaires, les taux furent réduits de 50 %, leur incidence tombant dès lors de moitié².

Tableau 10

ETATS-UNIS - Comparaison entre les droits du tarif de 1930 et de l'accord de 1936 avec la Suisse sur certains moteurs, compteurs, interrupteurs horaires et mouvements, emboîtés ou non, de la position 368		
Description	1930	1936
- valant jusqu'à \$ 1,10	\$ 0,55	\$ 0,275
plus de \$ 1,10 et jusqu'à 2,25	\$ 1,00	\$ 0,50
plus de \$ 2,25 et jusqu'à 5,00	\$ 1,50	\$ 0,75
plus de \$ 5,00 et jusqu'à 10,00	\$ 3,00	\$ 1,50
plus de \$ 10,00	\$ 4,50	\$ 2,25
- plus un droit additionnel <i>ad valorem</i> de	65 %	32½ %
- plus un droit additionnel par pierre de	\$ 0,25	\$ 0,125
Les réductions découlant de l'accord de 1936 étaient uniformément de 50%.		

Si la Suisse put obtenir dans le secteur horloger des concessions tarifaires non négligeables, elle se heurta à des refus pour ses demandes tendant à l'allègement des prescriptions de marquage³ ou à la simplification des

¹ cf. p. 91, note 6 et p. 115, note 2.

² La plupart des droits de la position 368 furent par la suite abaissés par les Etats-Unis dans le cadre d'un accord conclu avec la Grande-Bretagne ou de négociations conduites sous l'empire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

³ Il en fut même créé une de plus par l'accord de 1936 : celle relative aux marques d'importateurs ; en cours de négociation, la délégation américaine suggéra que le système des ajustements fût supprimé par l'accord ; malheureusement, elle dut par la suite retirer sa proposition (déjà acceptée par notre pays), parce que celle-ci excédait ses compétences légales.

positions 367 et 368 du tarif douanier américain. Cet échec n'était pas dû à une obstruction de la délégation américaine, mais au simple fait que le *Reciprocal Trade Agreements Act* n'autorisait pas des concessions de ce genre. Il permettait de modifier les taux, mais non la structure du tarif de 1930. On vit par conséquent subsister certaines anomalies de celui-ci, comme celle voulant que des mouvements de construction identique et de même prix fussent taxés selon des régimes très différents en fonction de leur diamètre.

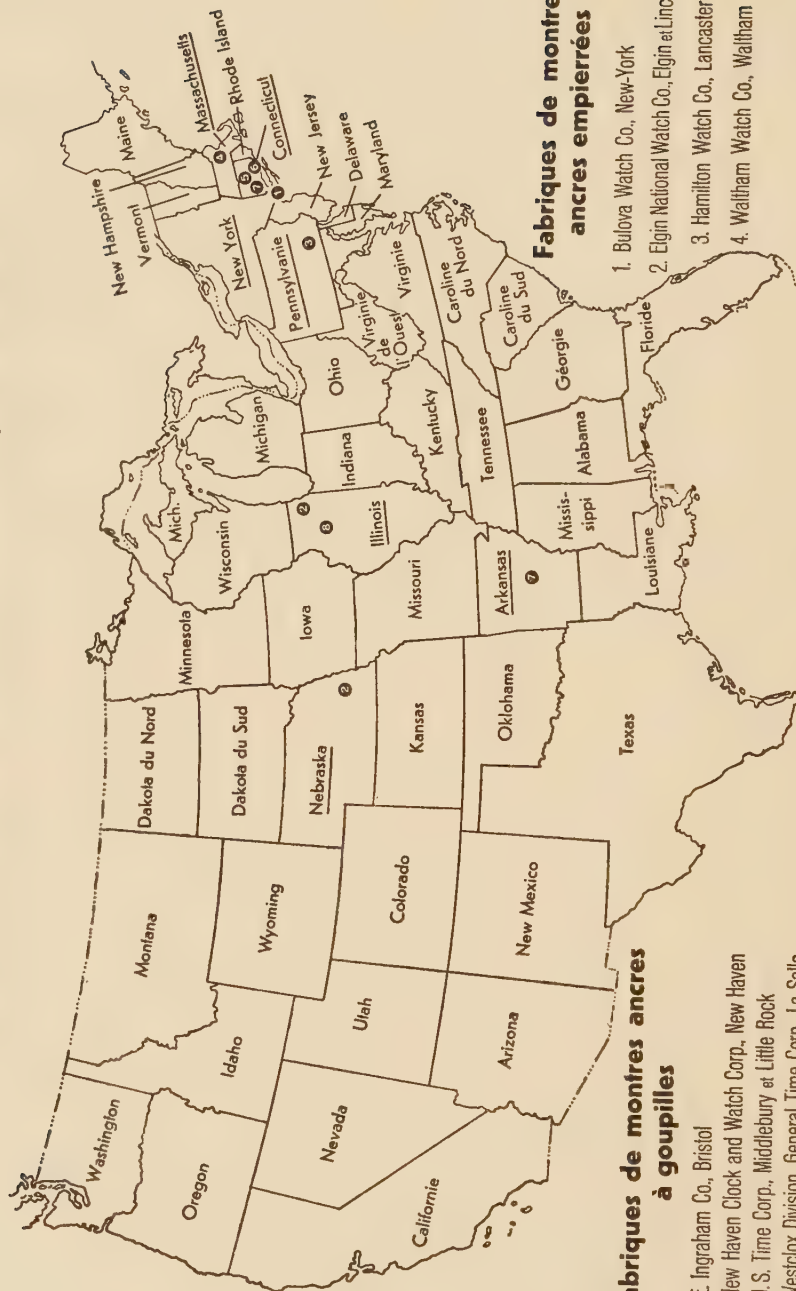
C'est ainsi qu'un mouvement automatique 17 pierres valant \$ 7,00 payait \$ 2,30 de droits s'il mesurait de 1,00 à 1,77 pouce, \$ 5,90 de 1,77 à 2,00 pouces et \$ 11,80 en dessus de 2,00 pouces. Pour un mouvement 7 pierres de même genre, valant \$ 4,00, les différences étaient moins marquées, mais néanmoins sensibles : \$ 1,40, \$ 2,925 et \$ 5,85. Pour un mouvement 1 pierre valant \$ 1,50, on avait un droit de \$ 0,75 sous le *watch paragraph* et de \$ 2,225 sous le *clock paragraph*¹.

Dans l'ensemble, les résultats les moins satisfaisants avaient été atteints dans le domaine des pièces détachées. Toutefois, on peut se demander si les droits élevés qui subsistaient pour ces articles, même après la conclusion de l'accord, n'étaient finalement pas dans l'intérêt de la Suisse. En effet, il est possible que leur existence ait été de nature à contribuer à la réalisation de l'un des objectifs de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1934² et de la législation subséquente qui tendait à limiter les exportations de parties détachées de montres à des fins autres que le rhabillage. Mais à l'heure actuelle, les opinions à ce propos sont encore très divergentes.

¹ U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches...op.cit.*, p. 154.

² cf. p. 87.

Etats-Unis — Répartition géographique des fabriques de montres



CHAPITRE V

Les relations horlogères américano-suisse de 1936 à 1945

Section 1

LES CONSÉQUENCES DE L'ACCORD COMMERCIAL ENTRE LA SUISSE ET LES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE DU 9 JANVIER 1936

La conclusion de l'accord de 1936 fut considérée en Suisse comme un succès de la diplomatie helvétique¹. Avec quelques années de recul, on en disait : « L'accord... a fait ses preuves ; il est à l'origine d'une reprise remarquable des relations commerciales entre les deux pays »².

Du côté américain, on était officiellement tout aussi enthousiaste. Le Département d'Etat mettait en vedette la forte augmentation du commerce réciproque survenue sous l'empire de l'accord³. A la Chambre des représentants, le député J. Burwood Daly déclarait que les avantages apportés par le traité de 1936 à un grand nombre de branches industrielles des Etats-Unis étaient si importants qu'il convenait de les signaler, non seulement à l'attention du Congrès, mais encore à celle de toute la nation⁴.

Chacun admet que l'accord de 1936 a eu des effets heureux sur les échanges américano-suisse. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile de dire quelles ont été exactement ses conséquences et dans quelle mesure le développement des affaires a été dû aux concessions faites de part et d'autre.

Ces difficultés d'appréciation ont plusieurs causes. L'une des premières découle du fait que le 26 septembre 1936, la Suisse a dévalué sa monnaie d'environ 30 %. Cette dévaluation a naturellement diminué le prix exprimé en dollars de ses marchandises et stimulé leur achat par les Américains.

¹ JEAN HOTZ, directeur de la Division du Commerce, in *La Fédération Horlogère Suisse*, 30 mars 1938.

² *La Fédération Horlogère Suisse*, 21 novembre 1940.

³ U. S. DEPARTMENT OF STATE, *Press Release No 207, Large Increase in U. S. Trade with Switzerland under Reciprocal Trade Agreement*, 2 mai 1938.

⁴ 10 mai 1938 ; *World Service for Commerce and Industry*, Vol. III, No 2, juin-juillet 1938.

Simultanément, le renchérissement des produits des Etats-Unis en a entravé la vente dans notre pays ¹.

A ce dernier propos toutefois, il convient de relever que la conclusion de l'accord de 1936 avait fait disparaître le sentiment d'animosité à l'égard des articles américains qui n'avait cessé de régner en Suisse depuis la promulgation du tarif Hawley-Smoot. Ceux-ci bénéficiaient donc d'un avantage psychologique n'apparaissant pas dans la comparaison des concessions. En outre, leur importation en Suisse avait proportionnellement un peu moins diminué de 1930 à 1935 que celle des marchandises suisses en Amérique ².

Cependant, ce sont surtout les différences fondamentales de la situation économique et politique générale entre la période de 1931 à 1935 et celles de 1936 à 1940, puis de 1941 à 1945, qui rendent très délicate toute appréciation des résultats de l'accord. A cela s'ajoutent des décalages entre les cycles économiques suisse et américain. En 1936, par exemple, notre pays était encore en pleine crise, tandis qu'aux Etats-Unis, le redressement était déjà très net et datait même de quelques années ³.

Au début de 1937, les perspectives semblaient particulièrement encourageantes aux Etats-Unis et propres à permettre bien des espoirs ⁴. Le revenu national américain avait passé de 39,6 milliards de dollars en 1933 à 64,7 milliards de dollars en 1936 et le revenu personnel disponible de 360 à 516 dollars. L'indice de la production industrielle avait monté de 68 à 104. Le nombre de chômeurs était tombé de 12,8 à 8 millions environ.

Malheureusement, de l'été 1937 à celui de 1938, les Etats-Unis subirent une nouvelle crise, courte sans doute, mais extrêmement violente. Le revenu national baissa de 9 % et l'indice de la production industrielle de 24 %. Le nombre des chômeurs dépassa à nouveau 10 millions ⁵. Les effets de cette régression se firent également sentir en Suisse, quoique avec un certain retard.

Le 18 juin 1938, les transactions à la bourse des valeurs de New-York étaient descendues au niveau le plus bas enregistré depuis 20 ans ⁶. Mais la reprise s'amorça tôt après. En 1940, le revenu national américain atteignit 81,3 milliards de dollars (à l'indice 93 par rapport à 1929) et le revenu

¹ La dévaluation a donné un avantage à la Suisse quant au résultat final des négociations ; en effet, les concessions réciproques avaient été soigneusement équilibrées sur la base de la situation existant au moment des pourparlers, y compris le cours du change ; cependant, les Etats-Unis n'ont pas, après septembre 1936, fait usage du droit que leur garantissait l'accord (art. XI) de négocier à nouveau ou de le dénoncer en cas de variation du cours du change « de telle ampleur qu'elle peut porter préjudice aux industries ou au commerce du pays » ; cf. JACQUELIN D. G., *op.cit.*, p. 177-178.

² cf. tableau 7, p. 76.

³ JACQUELIN D. G., *op.cit.*, p. 178 ; BRUNNER HANSPETER, *op.cit.*, p. 17.

⁴ Les chiffres qui suivent sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

⁵ FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 135.

⁶ La Fédération Horlogère Suisse, 31 août 1938.

SUISSE - Echanges commerciaux avec les Etats-Unis et exportations horlogères vers ce marché - 1936-1945

Année	Importations en Suisse de produits américains	Exportations aux Etats-Unis de produits suisses	Balance commerciale + en faveur de la Suisse — en faveur des Etats-Unis	Exportations aux Etats-Unis de produits horlogers					En % des exportations totales aux Etats-Unis	
				Montres et mouvements	En % des exportations totales de montres et mouvements	Valeur totale	En % des exportations totales d'horlogerie			
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	1000 p.	%	Mio. Fr.	%		%	
1926/28	217,3	202,0	— 15,3	3678	19,8	55,4	20,0	27,4		
1931/35	102,8	60,1	— 42,7	812	7,0	11,5	10,3	19,1		
1936	71,7	70,1	— 1,6	2455	13,8	28,1	18,5	40,1		
1937	126,2	112,3	— 13,9	3463	14,5	50,1	20,9	44,6		
1938	125,3	90,8	— 34,5	2525	11,6	38,8	16,1	42,7		
1939	132,7	129,7	— 3,0	2895	17,2	45,3	23,2	34,9		
1940	199,2	139,9	— 59,3	4188	27,5	71,1	33,2	50,8		
1936/40	131,0	108,6	— 22,4	3105	16,2	46,7	22,4	43,0		
1941	151,3	108,0	— 43,3	3471	24,0	58,0	25,1	53,7		
1942	235,2	102,2	— 133,0	3950	28,3	75,2	26,4	73,6		
1943	56,4	152,8	+ 96,4	4747	32,7	113,9	33,7	74,5		
1944	21,2	140,8	+ 119,6	3829	32,3	101,0	33,3	71,7		
1945	136,8	385,3	+ 248,5	8369	44,5	241,9	49,1	62,8		
1941/45	120,2	177,8	+ 57,6	4873	33,1	118,0	35,8	66,4		

Sources : Statistiques du commerce extérieur de la Suisse.

personnel disponible 573 dollars. L'indice de la production industrielle était alors à 127, mais il y avait encore un peu plus de 8 millions de chômeurs aux Etats-Unis.

De 1936 à 1940, les exportations suisses vers les Etats-Unis s'accrurent proportionnellement davantage que les importations en Suisse de produits américains, les premières étant toutefois plus touchées que les secondes par la crise de 1937/38. La balance du commerce américano-suisse fut constamment passive pour notre pays ; le découvert annuel moyen de 22,4 millions de francs fut cependant inférieur à celui de la période 1931/35, où il avait été de 42,7 millions de francs.

Les produits horlogers furent les principaux bénéficiaires et le facteur majeur du développement des exportations suisses vers les Etats-Unis de 1936 à 1940. Entre 1926 et 1928, ils avaient constitué le 27,4 % de celles-ci. De 1931 à 1935, leur part était tombée à 19,1 %. Pendant la période de 1936 à 1940, elle atteignit le niveau sans précédent de 43,0 %. Quantitativement toutefois, les livraisons de montres et mouvements ne dépassèrent qu'en 1940 — et encore de 14 % seulement — celles effectuées durant les années ayant immédiatement précédé la promulgation du tarif Hawley-Smoot.

En 1939 déjà, le déclenchement des hostilités en Europe avait quelque peu modifié le cadre des relations commerciales entre la Suisse et les Etats-Unis ¹. Puis, dès juin 1940, notre pays fut virtuellement entouré par les puissances de l'Axe qui répondirent à fin août par un contre-blocus au blocus franco-anglais décrété l'année précédente ². Les impératifs de la guerre, bien davantage que les engagements de l'accord de 1936, allaient désormais dominer les échanges américano-suisses ³.

Les Etats-Unis n'entrèrent en lice que le 8 décembre 1941 avec le Japon, puis le 11 décembre 1941 avec l'Allemagne et l'Italie. Mais ils étaient déjà devenus un gigantesque arsenal — celui des démocraties, disait le président Roosevelt — et vivaient en fait depuis plusieurs mois sur un pied d'économie de guerre presque complète. En novembre 1939, ils avaient adopté la loi *Cash and Carry*, que devait remplacer en mars 1941 la loi *Lend-Lease*. Mai 1940 avait été la première étape de leur mobilisation industrielle ⁴.

De 81,3 milliards de dollars en 1940, le revenu national américain passa

¹ La haute conjoncture factice provoquée dès 1936 par le réarmement quasi général n'avait pas été non plus sans affecter le cours des relations commerciales américano-suisses et rendre plus difficile encore une appréciation des résultats de l'accord ; BRUNNER HANSPETER, *op.cit.*, p. 18-20.

² CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *Rapport 1940*, p. 11-12.

³ Alors qu'avant la guerre, et d'une manière toute générale, les négociations conduites par la Suisse avec l'étranger avaient été inspirées par la règle « les importations au service des exportations », les pénuries créées par les hostilités vinrent rapidement donner naissance à une situation où il fallut mettre « les exportations au service des importations » ; cf. p. 91.

⁴ FRANCK L. R., *op.cit.*, chronologie.

à 182,7 milliards en 1945, après avoir presque touché 184 milliards en 1944. Le revenu personnel disponible augmenta de 573 à 1080 dollars. L'indice de la production industrielle, à 127 en 1940, atteignit son maximum en 1943 avec 259, pour retomber à 215 en 1945. Le chômage chronique disparut presque complètement. En 1944, on comptait moins de 1 million de chômeurs aux Etats-Unis, ce qui ne s'était plus vu depuis 1926.

Les livraisons suisses aux Etats-Unis furent dans l'ensemble moins affectées par la guerre que celles des Etats-Unis à la Suisse ; si la balance du commerce fut encore passive pour cette dernière en 1941 et 1942, elle devint très fortement active dès 1943 et le resta jusqu'en 1945. Quant aux produits horlogers, ils profitèrent davantage de la situation créée par les hostilités qu'ils n'en souffrirent.

De 1941 à 1945, ils représentèrent 66,4 % en moyenne des exportations suisses totales aux Etats-Unis, avec un maximum de 74,5 % en 1943. Durant cette période, 35,8 % des exportations suisses totales d'horlogerie prirent directement le chemin du marché américain (contre 20,0 % de 1926 à 1928 ; 10,3 % de 1931 à 1935 et 22,4 % de 1936 à 1940), celui-ci en absorbant même 49,1 % en 1945, année où intervint un extraordinaire accroissement des achats américains de montres et mouvements : 8,4 millions de pièces contre 4,0 millions en moyenne de 1941 à 1944.

L'accord de 1936 joua certainement un rôle positif dans cette évolution. Malheureusement, force est de constater que l'ampleur de cette influence est impossible à déterminer¹. On ne sait même pas si on peut porter entièrement au crédit de la baisse contractuelle des droits la disparition de la contrebande des montres et mouvements aux Etats-Unis.

Il faut enfin relever que l'industrie horlogère suisse a retiré indirectement aussi des avantages de la politique instaurée par le *Reciprocal Trade Agreements Act*. Dans d'autres accords, les Etats-Unis ont fait des concessions à la France (verres de montres) et à la Grande-Bretagne (grosse horlogerie) ou en ont obtenu du Canada (boîtes de montres et grosse horlogerie), dont notre pays a bénéficié par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée².

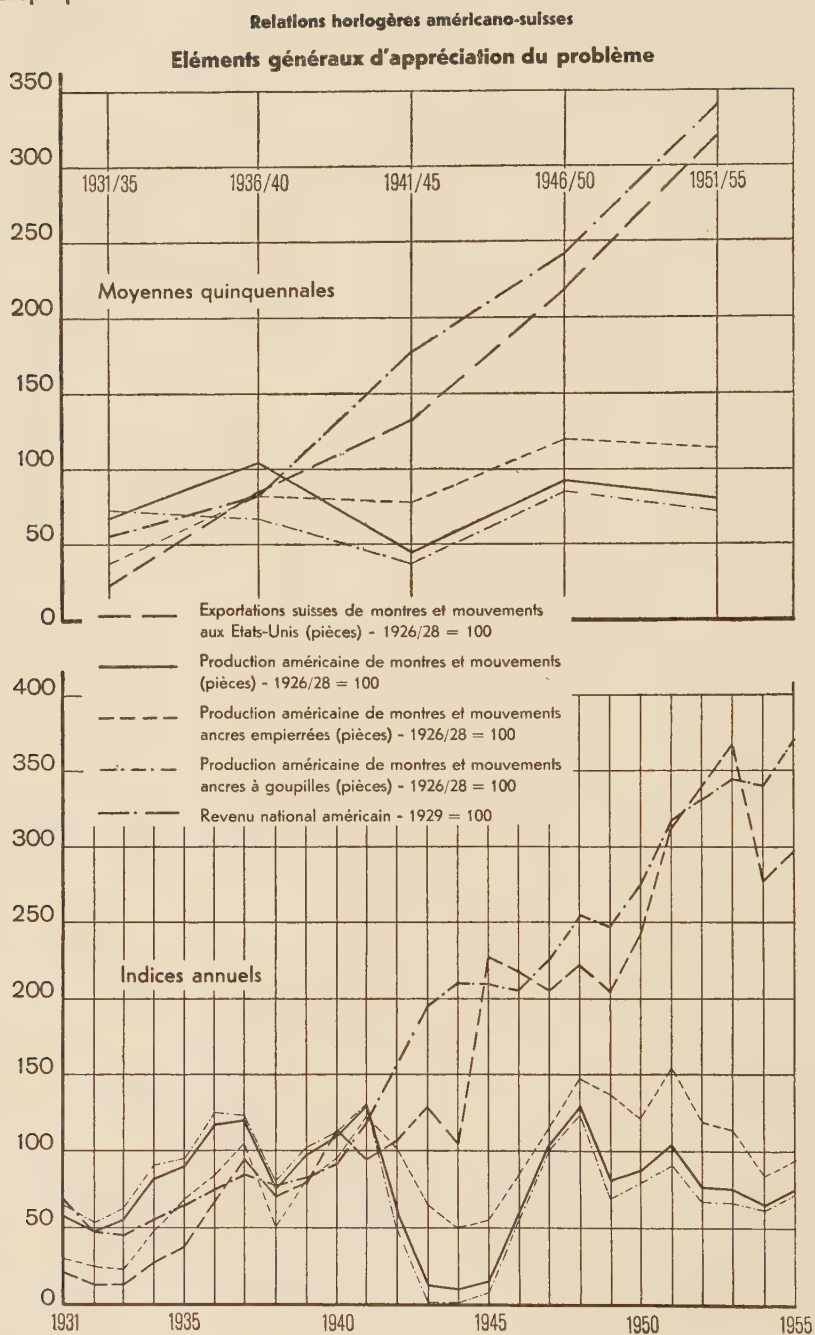
Cependant, ces avantages sont négligeables par rapport à ceux que de tiers pays producteurs de montres et mouvements ont retiré de l'accord américano-suisse de 1936, par le jeu également de la clause de la nation la plus favorisée. De plus, ils en ont joui sans devoir s'astreindre aux obligations en matière de marques d'importateurs et d'*export permits* découlant de la déclaration annexée audit traité³.

¹ cf. graphique 2, p. 126.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches, Clocks, Precision Instruments and Apparatus, and Reciprocal Trade Agreements*, Washington 1940 ; *La Fédération Horlogère Suisse*, 3 juin 1936 et 7 décembre 1938.

³ On a prétendu qu'une exigence de la Suisse tendant à la généralisation du système en cause n'aurait pu que conduire à la promulgation d'une loi inspirée du projet de *Watch Smuggling Bill* de 1935 ; cf. p. 82.

Graphique 2



Section 2

LA STRUCTURE DES LIVRAISONS DE PRODUITS HORLOGERS SUISSES AUX ETATS-UNIS DE 1936 A 1945

Les Etats-Unis reprirent en 1936 leur place — perdue dès 1931 — de premier débouché de l'industrie horlogère suisse¹. Ils l'ont depuis lors conservée sans interruption, l'écart par rapport aux autres marchés ayant même eu tendance à s'accroître jusqu'en 1953. En outre, on a déjà vu que pendant la période de 1935 à 1945, les produits horlogers destinés aux Etats-Unis ont constitué une part toujours plus importante des exportations totales suisses vers ce pays ou totales suisses d'horlogerie².

En chiffres absolus, les livraisons de produits horlogers suisses s'accrurent considérablement dès 1936, surtout si on les compare à celles des années 1931 à 1935³. Cependant, il fallut attendre jusqu'en 1940 pour qu'elles dépassent — avec 71,1 millions de francs, dont 57,2 millions de francs pour 4,2 millions de montres et mouvements — le niveau moyen des années 1926 à 1928 (55,4 millions de francs, dont 51,1 millions de francs pour 3,7 millions de montres et mouvements).

De 1936 à 1940, la moyenne de ces livraisons s'établit à 46,7 millions de francs au total, dont 38,1 millions de francs pour 3,1 millions de montres et mouvements. Les indices étaient alors de 84, 75 et 84 respectivement⁴.

Pour la période de 1941 à 1945, les chiffres extraordinaires de cette dernière année faussent passablement la moyenne ; celle-ci fut de 118,0 millions de francs au total, dont 111,1 millions de francs pour 4,9 millions de montres et mouvements. Les indices étaient alors de 213, 217 et 132, ce qui révèle une hausse très sensible des prix moyens⁵.

¹ En valeur ; en quantités, la première place fut occupée jusqu'en 1939 — moment où elle se vit obligée d'introduire des restrictions d'importation — par la Grande-Bretagne ; celle-ci achetait en effet en Suisse des quantités considérables de montres, mais d'un prix très bas, destinées à son *shipping trade*.

² cf. tableau 11, p. 123.

³ Les chiffres qui suivent sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

⁴ 1926/28 = 100 ; le premier de ces indices se rapporte aux livraisons totales de produits horlogers suisses aux Etats-Unis ; le deuxième à celles de montres et mouvements exprimées en valeur ; le troisième à celles de montres et mouvements exprimées en pièces ; la comparaison entre le deuxième et le troisième de ces indices révèle les variations des prix subies par lesdits montres et mouvements.

⁵ Calculée sur les années 1941 à 1944 uniquement, la moyenne est de 87,0 millions de francs, dont 83,3 millions de francs pour 4,0 millions de montres et mouvements, les indices étant de 157, 163 et 109 respectivement.

Pour ce qui est de la division des livraisons aux Etats-Unis entre les montres et les mouvements, on remarque deux époques nettement distinctes. De 1936 à 1940, la part des montres varia entre 7 et 8 % du total des ventes en Amérique de montres et mouvements suisses, celle de ces derniers représentant dès lors le 92 à 93 % de l'ensemble. Etant donné que de 1926 à 1928, la proportion avait été presque de 1 à 2 et que, de 1931 à 1936, elle avait déjà été de 1 à 9 environ, cela laisse supposer que les concessions de l'accord américano-suisse relatives aux droits sur les boîtes n'avaient pas été suffisantes pour permettre aux montres complètes de retrouver la place qui était la leur avant la promulgation du tarif Hawley-Smoot¹. Il est toutefois probable que les prix fort attrayants pratiqués par les fabricants américains de boîtes ont également joué un rôle non négligeable dans cette évolution !

Au cours de la seconde époque — de 1941 à 1945 — intervinrent des changements assez notables. La part des montres marqua, à une exception près, une tendance constante à l'augmentation, au détriment naturellement de celle des mouvements² : 10 % en 1941 ; 18 % en 1942 ; 24 % en 1943 ; 21 % en 1944 et 32 % en 1945. Trois raisons principalement expliquent cette soudaine évolution : l'accroissement de la demande pour des montres étanches et des chronographes qui étaient alors des spécialités suisses ; la pénurie aux Etats-Unis de métaux pour la fabrication des boîtes et la chute de l'incidence des droits en raison de la hausse des prix.

D'une manière générale et de 1936 à 1945, les prix moyens des montres et mouvements livrés aux Etats-Unis ont augmenté, quoique assez irrégulièrement et parfois avec des hauts et des bas bien marqués d'une année à l'autre. Cette hausse fut tout d'abord la conséquence des mesures d'assainissement des prix décrétées par les organisations horlogères de notre pays et rendues efficaces par la législation fédérale en la matière. Toutefois, la plus large part de cette évolution, surtout dès la guerre, est imputable à la cherté croissante des matières premières, à l'augmentation du niveau du coût de la vie et aux adaptations correspondantes apportées aux salaires. Il faut cependant prendre aussi en considération que les acheteurs américains ont exigé pendant cette époque un article d'une qualité sans cesse meilleure, de sorte que les prix de 1945 n'étaient pas entièrement comparables à ceux de 1936.

Le mouvement, qui se vendait en moyenne fr. 8,87 en 1936, valait fr. 12,84 en 1940 et fr. 20,80 en 1945. La montre-bracelet en métal commun, facturée en moyenne fr. 8,35 en 1936, l'était à fr. 19,99 en 1940 et à fr. 34,41 en 1945, ayant même atteint fr. 38,99 l'année précédente. Les prix moyens des autres genres de montres sont moins intéressants ; les quantités livrées

¹ De 1936 à 1940, il ne fut en moyenne livré que 9000 boîtes par année aux Etats-Unis, contre 223.000 de 1926 à 1928 (27.000 de 1941 à 1945).

² Mais pas au détriment de l'industrie horlogère suisse qui, lorsque les circonstances le permettent, préfère évidemment livrer des montres complètes plutôt que des mouvements nus.

étaient trop faibles et variables pour qu'on pût établir des comparaisons vraiment probantes. C'est tout particulièrement le cas pour les montres de poche.

De 1926 à 1928, les importations de montres et mouvements aux Etats-Unis avaient été composées à raison de 32,2 % par des articles de 0 à 1 pierre, de 26,9 % par ceux en ayant de 2 à 6, de 37,9 % par ceux en comptant de 7 à 15, de 2,9 % par ceux en incorporant 16 ou 17 et de 0,1 % par ceux en comportant davantage. Sous l'empire du tarif Hawley-Smoot, la part des premiers (0-1) était tombée à 5,3 % ; celle des deuxièmes (2-7) ¹ avait passé à 61,3 % ; celle des troisièmes (8-15) ¹ s'était réduite à 18,8 % ; celle des quatrièmes (16-17) s'était accrue à 14,5 %, tandis que celle des cinquièmes (18 et plus) était restée stable à 0,1 %. Les modifications avaient donc été profondes.

Dès 1936, la situation se modifia encore. Les montres et mouvements 0 et 1 pierre continuèrent à ne jouer qu'un rôle mineur (7,0 % en 1936/40 et 4,9 % en 1941/45). Cependant, on vit se rétrécir singulièrement la part des articles ayant de 2 à 7 pierres. Si elle était encore de 43,7 % en moyenne de 1936 à 1940, elle ne fut plus que de 25,3 % de 1941 à 1945. Pour ce qui est des articles comptant de 8 à 15 pierres, les Etats-Unis en achetèrent proportionnellement de 1936 à 1940 quatre fois moins qu'en 1926/28 et deux fois moins qu'en 1931/35. Leur part n'était plus alors que de 9,0 %. Elle remonta cependant à 15,5 % en moyenne de 1941 à 1945. L'évolution la plus remarquable fut toutefois celle des articles comportant 16 et 17 pierres ². Leur part atteignit 40,2 % en moyenne de 1936 à 1940 et 54,2 % de 1941 à 1945. Elle avait été inférieure à 3 % avant 1929 et n'avait légèrement dépassé 20 % qu'en 1931 et 1932 ! Quant aux montres et mouvements ayant 18 pierres et plus, leur part continua à ne pas dépasser 0,1 % ³.

Cette affection portée aux montres et mouvements ayant 17 pierres était le résultat, au premier chef, d'une certaine publicité ayant fait accroire au public américain que la qualité d'une montre dépendait avant tout de son nombre de pierres. Elle émanait en particulier des fabricants des Etats-Unis, qui voulaient créer par là un marché pour les montres 21 pierres dont ils avaient le monopole en raison des droits restés prohibitifs du tarif américain.

Toutefois, cette évolution reflétait aussi l'amélioration du pouvoir d'achat aux Etats-Unis. Disposant d'un revenu plus élevé, les consommateurs américains pouvaient acquérir des montres plus chères qu'auparavant. D'autre part, les montres furent pendant la guerre l'un des rares biens de consommation durables disponibles sur le marché de ce pays. On était dès lors prêt à leur consacrer une plus large portion du pouvoir d'achat excédentaire qu'on ne l'aurait fait en temps normal. La montre à haut

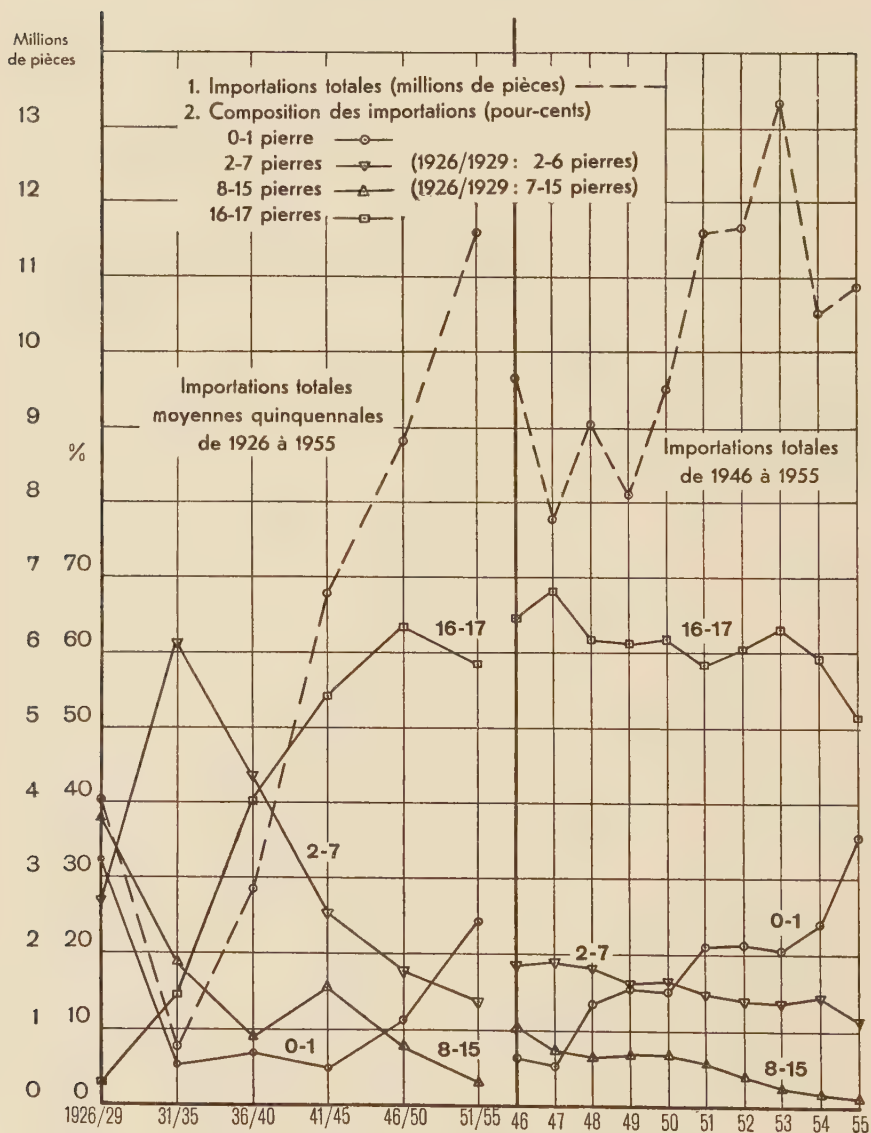
¹ La division entre catégories n'était pas exactement la même.

² La quasi-totalité en compte 17.

³ cf. graphique 3, p. 130.

Graphique 3

Etats-Unis - Importations de mouvements de montres
Volume et composition
sur la base du nombre de pierres



La courbe des importations de mouvements comptant 18 pierres et plus n'est pas tracée; la part de ces articles n'a jamais représenté plus du 0,2% des importations totales de mouvements.

Source : U. S. Tariff Commission

empierrage bénéficiait donc directement de la pénurie régnant dans d'autres secteurs ¹.

L'examen du commerce horloger américano-suisse de 1936 à 1945 révèle enfin des différences souvent considérables — qui ne peuvent pas s'expliquer par des décalages dans le temps — entre la statistique suisse des exportations de montres et mouvements aux Etats-Unis et celle des importations de ces articles dans ce pays.

Tableau 12

Exportations de Suisse aux Etats-Unis et importations aux Etats-Unis de montres et mouvements - 1936-1945										
Suisse Etats-Unis	Millions de pièces									
	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Exportations de Suisse aux Etats-Unis	2,5	3,5	2,5	2,9	4,2	3,5	4,0	4,7	3,8	8,4
Importations aux Etats-Unis *	2,2	3,1	2,4	2,9	3,5	4,3	5,3	8,0	6,9	9,4
* En quasi-totalité d'origine suisse										

De 1936 à 1940, les exportations suisses ont été pendant quatre années supérieures et durant une seule année égales aux importations aux Etats-Unis. Les différences peuvent provenir d'achats effectués par des maisons américaines en vue de la réexportation. A la sortie de Suisse, la marchandise a été légitimement déclarée pour les Etats-Unis, mais elle n'a jamais été dédouanée dans ce pays, ce qui est facilement concevable lorsqu'on connaît les complications du tarif américain en matière d'importation temporaire ou de *drawbacks*. Il est plus simple d'opérer en port franc.

De 1941 à 1945, les différences, parfois énormes, ont été dans le sens inverse : au cours de cette période, on a importé aux Etats-Unis bien davantage de montres et mouvements suisses qu'on n'en a exporté de notre pays à destination de ce marché. Une telle situation était la conséquence du contre-blocus, puis du contingentement de la reprise des dollars par la Banque nationale suisse ². Ces limitations mises à l'approvisionnement direct des Etats-Unis avaient donné naissance au système des importations indirectes ³. L'opération s'effectuait d'ailleurs fréquemment à l'insu du fournisseur suisse.

¹ La diminution de la demande de montres et mouvements ayant 15 pierres provient de la circonstance suivante : ces articles étaient à peine meilleur marché que ceux ayant 17 pierres ; leur achat ne présentait donc pas d'attrait particulier sur un débouché où régnait déjà un « complexe d'empierrage ».

² cf. p. 140.

³ cf. p. 146.

Section 3

LES INDUSTRIES HORLOGÈRES SUISSE ET AMÉRICAINE

DE 1936 A 1945

En 1936, l'industrie horlogère suisse comptait 764 entreprises soumises à la loi sur le travail dans les fabriques¹. Elle occupait 27.696 personnes, soit le 8,9 % de l'ensemble de la main-d'œuvre suisse assujettie à ce régime. Le chômage total paralysait 7456 de ses ouvriers, tandis que le 18,2 % d'entre eux étaient touchés par le chômage partiel. Elle produisait environ 18,6 millions de montres et mouvements par année, ses exportations atteignant 151,6 millions de francs. Ces dernières représentaient le 17,2 % des exportations suisses totales.

Au point de vue du nombre des entreprises, de l'effectif occupé et du degré d'emploi, on était donc loin de la situation des années immédiatement antérieures à 1930². Par contre, on n'en était pas très éloigné en ce qui concernait le niveau de la production : 18,6 contre 20,1 millions de pièces. En outre, le pourcentage relativement très élevé pour l'époque que représentaient les exportations totales d'horlogerie par rapport aux exportations suisses totales paraissait indiquer que cette branche avait connu plus tôt que d'autres les effets de la reprise des affaires.

Celle-ci s'accrut encore très sensiblement en 1937, l'emploi atteignant 37.685 personnes, soit 10.000 de plus que l'année précédente, et la production battant, avec 25,1 millions de pièces, tous les records établis jusqu'alors. Il y eut cependant, au point de vue de l'occupation du personnel horloger, un léger recul à 37.425 ouvriers en 1938 et une nette diminution à 32.709 ouvriers en 1939³, la production suivant quantitativement une courbe assez semblable à celle de l'emploi. On craignait alors qu'un chômage massif dût découler des obstacles que la guerre paraissait vouloir mettre aux exportations d'horlogerie.

Il n'en fut heureusement rien. L'industrie horlogère suisse connut au contraire le plein emploi de 1941 à 1945⁴. Au cours de cette période, ses effectifs ouvriers et le nombre de ses entreprises soumis à la loi sur le travail dans les fabriques ne varièrent cependant que peu : de 39.248 à 42.171 d'une part ; de 850 à 914 d'autre part. Il faut voir dans cette relative stabilité les effets de la législation fédérale soumettant à un permis préalable l'augmentation du nombre des ouvriers ou l'ouverture de nouvelles

¹ Les chiffres qui suivent sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

² cf. p. 17 (ainsi que p. 85 pour la période 1931/35).

³ Il n'y a pas eu de recensement en 1940.

⁴ Et même plus tard, le plein emploi régnant encore (octobre 1956).

entreprises horlogères. Lesdites lois avaient fort opportunément empêché — à une époque où ce danger était pressant — un développement inconsidéré de l'appareil de production.

Il est frappant de constater qu'entre 1940 et 1944, la production diminua de 16,0 à 12,4 millions de pièces par année, pour faire en 1945 un bond à 19,8 millions de pièces. En l'absence de données officielles à ce sujet, on est enclin à admettre que la première partie de cette évolution reflète d'une part la disparition progressive de la fabrication des montres cylindres et d'autre part les obstacles mis par le contre-blocus et le contingentement anglais aux possibilités de vente des montres Roskopf¹. Quant au saut de 1945, il doit être en grande partie le résultat de la réouverture complète des frontières. Celle-ci était bien intervenue en 1944 ; il avait cependant fallu prendre le temps de produire, avant de pouvoir profiter de cette nouvelle situation.

Le secteur « ancre empierrée » de l'industrie américaine de la montre avait — on le sait² — davantage souffert de la crise des années trente que le secteur « ancre à goupilles ». L'effectif de ses ouvriers occupés à la fabrication de montres et au service de ces articles était tombé de 6743 en 1929 à 2080 en 1932. Mais en 1934/35, il était déjà remonté à 5580 en moyenne. Le nombre des personnes employées à la production d'autres articles était alors insignifiant. Durant les mêmes années, la production de montres et mouvements avait été de 1,7, puis de 0,5 et enfin de 1,2 million de pièces. Cependant, le nombre moyen de pierres de celles-ci était en constante augmentation. Les articles de ce type, mais à faible empierrage, se voyaient donc assigner un rôle de plus en plus effacé.

De 1936 à 1940, le secteur « ancre empierrée » occupa en moyenne 6473 personnes à la production de montres et mouvements. Celle-ci atteignit 1,7 million de pièces en 1936 et 2,1 en 1937, dépassant ainsi le niveau d'avant 1930 et faisant l'objet d'un redressement plus marqué que celui des importations. Mais elle fut davantage touchée que ces dernières par la crise de 1938 et retomba alors à 1,0 million de pièces, pour remonter à 1,6 et 1,9 million de pièces en 1939 et 1940. Elle suivait alors *grosso modo* le rythme de la production industrielle américaine, mais avec un décalage de niveau assez considérable.

Au cours des années 1936 à 1940, cette production de montres et mouvements se répartissait à raison de 13,3 % (37,9 % en 1934/35) sur les articles 2 à 7 pierres, de 28,0 % (22,2 %) sur ceux ayant de 8 à 15 pierres, de 45,5 % (35,6 %) sur ceux comptant 16 ou 17 pierres et de 13,2 % (4,3 %) sur ceux en incorporant davantage. Le nombre de pierres moyen était alors de 15, contre 13 en 1934/35, ce qui démontre la réalité de la tendance signalée précédemment.

¹ Il faut en outre considérer que la mobilisation de l'armée suisse, de septembre 1939 à mai 1945, a aussi contribué à l'évolution de la production observée durant ces mêmes années.

² cf. p. 87.

Au printemps de 1940, en prévision du cas où les Etats-Unis seraient entraînés dans la guerre, le gouvernement américain passa aux manufactures d'horlogerie ses premières « commandes éducatives » portant sur des fusées à temps et d'autres articles horaires¹. En mai 1942, l'industrie cessa pratiquement toute production pour le marché civil²; elle se trouvait ainsi totalement mobilisée pour l'effort de guerre³.

De 1941 à 1945, le secteur « ancre empierrée » occupa en moyenne 7572 personnes à la fabrication de montres et mouvements, la production de ceux-ci décroissant de 2,5 millions de pièces en 1941 à 1,0 million en 1944, pour s'accroître très légèrement à 1,1 million de pièces en 1945. Il y avait cependant une différence essentielle avec les périodes précédentes : celles-ci avaient été consacrées tout entières au marché civil ; durant la mobilisation industrielle, l'armée réduisit cet approvisionnement à la portion congrue et même à néant pendant quelques années. Il convient enfin de noter que, de 1941 à 1945, le secteur « ancre empierrée » utilisa en moyenne 2427 personnes à des fabrications de guerre autres que celle de montres et mouvements. A la fin des hostilités, l'effectif total de sa main-d'œuvre était plus élevé que jamais : il atteignait 13.000 personnes environ.

La production de montres et mouvements des années 1941 à 1945 se répartissait à raison de 6,3 % (13,3 % en 1936/40) sur les articles 2 à 7 pierres, de 32,8 % (28,0 %) sur ceux en ayant de 8 à 15, de 41,6 % (45,5 %) sur ceux en comptant 16 ou 17 et de 19,3 % (13,2 %) sur ceux en incorporant davantage. Dans l'ensemble, le nombre de pierres moyen avait passé à 16 (15).

Dans le secteur « ancre à goupilles », qui avait moins souffert de la crise⁴, la production dépassa en 1936 et 1937, avec 11,4 et 11,2 millions de pièces, le niveau des années immédiatement antérieures à 1930. Puis, après une chute à 7,4 millions de pièces en 1938, la production augmenta à 9,3 millions de pièces en 1939 et à 10,3 millions de pièces en 1940. De 1937 à 1940, 4382 personnes furent en moyenne occupées à la fabrication de montres et mouvements, les entreprises intéressées en employant par ailleurs 4695 à la production d'autres articles et principalement à celle de grosse horlogerie.

En 1941, le secteur « ancre à goupilles » travailla encore pour le marché civil, sa production atteignant le chiffre record de 12,0 millions de pièces. Mais en 1942, il était déjà très fortement mobilisé pour des fabrications militaires. Il ne sortit plus alors que 4,5 millions de montres. De 1943 à 1945 enfin, il fut obligé de se consacrer en quasi-totalité à d'autres activités,

¹ DEUBER P. T., *The Possibilities of Swiss Watches in the American Watch Market*, New York 1947 (manuscrit), p. 133 ; U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches...* op.cit., p. 21.

² Cela ne veut pas dire qu'elle cessa alors de produire des montres ; cette production fut poursuivie, mais au profit exclusif de l'armée américaine.

³ *Wall Street Journal*, 17 août 1943.

⁴ cf. p. 88.

ainsi qu'en témoignent les chiffres de sa production de montres : 0,1, 0,1 et 0,7 million de pièces. A la fin des hostilités, le potentiel de ce secteur en ouvriers horlogers aptes à la fabrication de montres était néanmoins estimé à 8000 personnes.

Au cours de la période de 1936 à 1940, les montres et mouvements américains fournirent le 80 % et ceux importés le 20 % d'une consommation apparente totale des Etats-Unis estimée en moyenne annuelle à 13,9 millions de pièces. Ces parts avaient été de 71 et 29 % pendant la période de 1926 à 1930 et de 90 et 10 % durant celle de 1931 à 1935.

Par « catégories de concurrence », les montres américaines avaient fourni de 1936 à 1940 le 40 % (39 % de 1926 à 1930 et 53 % de 1931 à 1935) de la consommation apparente totale des Etats-Unis en articles ancrés empierrés et le 97 % (87 et 99 %) en articles ancrés à goupilles.

De 1941 à 1945, dans le cadre d'une consommation apparente totale des Etats-Unis tombée d'ailleurs à 11,6 millions de pièces, la part revenant aux montres américaines diminuait encore, pour les motifs déjà vus. Elle ne fut plus que de 42 % dans l'ensemble, contre 58 % pour les articles importés.

Par « catégories de concurrence », le marché des Etats-Unis se répartissait alors à raison de 20 % pour les montres américaines et de 80 % pour celles importées dans le secteur « ancre empierrée » et de 87 % pour les premières et de 13 % pour les secondes dans le secteur « ancre à goupilles ». On trouvait ainsi réunis tous les éléments d'un conflit entre les deux industries concurrentes.

Section 4

LES POINTS SAILLANTS DES RELATIONS HORLOGÈRES

AMÉRICANO-SUISSES DE 1936 A 1945

Les fabricants américains de montres avaient à maintes reprises proclamé qu'une réduction des droits horlogers fixés par le tarif de 1930 porterait un coup mortel à leur industrie. Ils le répétèrent après la conclusion de l'accord américano-suisse de 1936¹. Leur objectif principal devint dès lors le rappel des concessions horlogères faites à cette occasion à notre pays. Ils le poursuivirent avec beaucoup d'assiduité pendant presque vingt ans, finissant d'ailleurs par lui donner une importance hors de proportion avec sa portée réelle.

La dévaluation du franc suisse, le 26 septembre 1936, leur fournit une nouvelle occasion de critiquer lesdites concessions, dont les effets se trouvaient renforcés par la diminution des prix horlogers suisses exprimés en

¹ *Boston Herald*, 15 janvier 1936, par exemple.

dollars¹. Puis, lorsque les fabriques américaines de montres subirent les conséquences de la crise de 1937-38, d'aucuns n'hésitèrent pas à imputer à la concurrence de notre pays l'origine de la baisse de leur production et la diminution de leur degré d'occupation². On prétendait alors que l'accord permettait à la Suisse de livrer aux Etats-Unis des montres et mouvements à un prix inférieur de 2 à 3 dollars à celui de l'article américain concurrent.

En mai 1939, une offensive fut lancée sur le plan parlementaire. Lors de la discussion du *Revenue Act*, le sénateur Scott Lucas (dém., Illinois) chercha à faire inclure dans celui-ci une disposition tendant à rétablir et à rendre intangibles les droits sur l'horlogerie de petit volume prévus par le tarif de 1930. Toute concession sur le paragraphe 367 eût été interdite ; le gouvernement américain eût dû dénoncer au plus vite les accords en contenant ; sous aucun prétexte, il n'aurait pu en conclure de nouveaux touchant aux droits en cause³.

Cette manœuvre échoua, mais une autre offensive se développa peu après, sur le plan alors de l'interprétation des prescriptions de marquage du tarif de 1930. Au début de l'automne de 1939, la douane de New-York retint soudainement au dédouanement tous les mouvements marqués « non ajustés », en faisant valoir qu'ils étaient en réalité ajustés. On était à l'époque où s'effectuaient les importations en vue des ventes de Noël et de fin d'année. Le coup était par conséquent très dur et était donné au plus mauvais moment possible.

Des déclarations malheureuses d'importateurs et de commerçants américains avaient vraisemblablement contribué à la décision de la douane. Il semble toutefois que celle-ci s'était surtout laissé séduire par les arguments des manufactures d'horlogerie des Etats-Unis. Alors qu'elles avaient en 1929/30 demandé la fixation d'un droit prohibitif sur les ajustements — pour se réserver le monopole de leur prétendue valeur commerciale — et indiqué que le marquage apparaissant sur les mouvements devait être déterminant pour le traitement douanier⁴, elles avaient en 1939 retourné leurs batteries. Elles prétendaient qu'en raison du progrès technique, tous les mouvements étaient par nature ajustés et devaient dès lors être soumis au droit additionnel. Par le recours à un artifice d'interprétation, les effets des concessions et consolidations de 1936 auraient ainsi été plus que neutralisés.

Il fallut d'énergiques interventions de la légation de Suisse à Washington auprès des plus hautes autorités américaines pour amener la douane de New-York à résipiscence. Cette dernière pourtant ne consentit d'abord à

¹ cf. p. 122, note 1.

² « *Hull's Absurdity* », in *American Wool and Cotton Reporter*, cité par *La Fédération Horlogère Suisse*, 10 juillet 1938.

³ *World Service for Commerce and Industry*, Vol. III, N° 2, juin-juillet 1939 ; le *Revenue Act of 1939*, publié le 10 juillet 1939, ne contient aucune trace de la proposition du sénateur Lucas.

⁴ cf. p. 43.

libérer les envois contestés que contre souscription d'un affidavit et prélèvement dans tous les colis de six échantillons de chaque genre de mouvements s'y trouvant. Elle prétextait enfin de la grandeur, selon elle insuffisante, des marques gravées sur les ponts pour refuser certains dédouanements. Seule une instruction *ad hoc* du Département du trésor put, en décembre 1939, mettre fin à ces chicanes.

Dans ses interventions, la légation de Suisse à Washington s'était référée aux discussions relatives aux ajustements ayant eu lieu lors de la révision du tarif douanier en 1929/30¹. Elle avait aussi rappelé que pendant la négociation de l'accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis, on avait, du côté américain, proposé d'éliminer tout ce qui avait trait aux ajustements comme base de perception des droits, mais qu'on avait dû faire marche arrière à cause des limitations de compétence fixées par le *Reciprocal Trade Agreements Act*. De ce fait, on s'était borné à réduire le droit additionnel et à consolider le texte du *Tariff Act* en la matière, ainsi que l'interprétation lui ayant été donnée depuis 1930. Une modification unilatérale de sa portée ne pouvait en conséquence pas être envisagée et encore moins acceptée par la Suisse. En fin de compte, il s'agissait simplement d'une question d'application loyale de l'accord commercial. Les autorités américaines compétentes l'admirent pleinement.

On pouvait donc, à fin 1939, considérer que cette nouvelle attaque avait échoué. Elle eut toutefois un dernier soubresaut en novembre 1940, lorsque le *Bureau of Customs* envoya à la douane de New-York une instruction lui enjoignant de considérer comme légitimement marqués «non ajusté» les mouvements «n'ayant pas été spécialement manipulés, autrement que par l'assemblage ordinaire, de manière à obtenir un ou plusieurs des résultats suivants : (a) un ajustement aux températures, (b) un ajustement d'isochronisme ou (c) un ajustement aux positions»². Personne ne s'en soucia beaucoup : on avait alors d'autres préoccupations ! Dans les milieux horlogers suisses ou du côté des importateurs américains de montres, on ne s'était, par exemple, pas beaucoup intéressé non plus à la prorogation par le Congrès du *Reciprocal Trade Agreements Act*³, bien qu'à un certain moment, il s'en fallut de peu qu'elle ne se fit pas⁴.

En effet, la guerre menaçait de s'étendre. Les fabriques d'horlogerie américaines commençaient leur mobilisation. On se demandait aux Etats-Unis comment pourraient être couverts les besoins du pays en pierres, surtout au cas où les relations avec la Suisse seraient coupées. La période approchait où les Départements de l'armée et de la marine, entre autres, encourageraient les importations de montres et mouvements, les réquisi-

¹ Les importateurs étaient intervenus dans le même sens : *Memorandum [to the Bureau of Customs] in Behalf of American Watch Assemblers' Association, Inc., Re : Adjustment of Watches and Watch Movements*, 2 décembre 1939.

² TD. 50 277, 28 novembre 1940.

³ PUBLIC RESOLUTION N° 61 - 76th CONGRESS [H. J. Res. 40], 12 avril 1940.

⁴ *The American Exporter*, juin 1940.

tionnant même en partie ¹. On était à la veille du blocage des avoirs suisses aux Etats-Unis ². L'industrie horlogère suisse s'efforçait d'accommoder les exigences du contre-blocus — avec ses contingents et *Geleitscheine* — à celles de l'approvisionnement du marché américain ³.

La situation créée par la mobilisation complète de l'industrie américaine de la montre, d'une part, et le développement des importations d'articles horlogers suisses, d'autre part, devait fatalement conduire à des réactions violentes aux Etats-Unis. Il s'en produisit notamment lors des audiences publiques que les commissions parlementaires compétentes consacrèrent en 1943 au renouvellement du *Reciprocal Trade Agreements Act*.

L'ensemble des reproches auxquels allait être exposée l'industrie suisse de la montre se trouva résumé par la déposition de M. Walter Cenerazzo ⁴, président de la *Waltham Watch Workers Union*, alors affiliée à l'*American Federation of Labor*. Il se déclarait en faveur de la loi sur les accords commerciaux réciproques, mais à condition que celle-ci servît à compenser les différences de coût de production existant entre l'étranger et les Etats-Unis, tout particulièrement dans le domaine horloger.

A l'entendre, la diminution du nombre des fabriques américaines d'horlogerie ⁵ était imputable à la concurrence étrangère ⁶. De plus, l'importation de montres et mouvements aux Etats-Unis avait pour conséquence de « déplacer des emplois en Suisse ». Admettant qu'il fallait en Amérique 12 heures en moyenne pour produire une pièce, le chef syndicaliste faisait valoir que la main-d'œuvre américaine avait, par exemple, perdu de la sorte 26.625 années/ouvrier de travail en 1940 et 42.064 en 1942 ⁷. Le raisonnement n'était pas très solide. En outre, les chiffres employés pour l'étayer démontraient en tout cas que l'industrie horlogère suisse était beaucoup plus efficiente que sa concurrente des Etats-Unis ⁸.

M. Cenerazzo reprochait encore aux importateurs de procéder à des achats en Suisse, non seulement dans la mesure nécessaire à la couverture des besoins du moment, mais encore de manière à constituer des stocks pour l'après-guerre. Il en déduisait que l'industrie horlogère, au contraire des autres industries américaines, ne pourrait disposer d'aucune marge de

¹ U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches...op.cit.*, p. 21.

² Ce blocage survint le 14 juin 1941 ; *Executive Order No 8785* étendant à la Suisse les effets de l'*Executive Order No 8389* du 10 avril 1940 ; cf. p. 140.

³ CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *Rapport 1940*, p. 12.

⁴ U. S. CONGRESS (78th) - HOUSE - *Extension of Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Ways and Means... on H. J. Res. 111... ; Unrevised Committee Print* ; Washington 1943, p. 977-989.

⁵ Survenue avant 1930.

⁶ U. S. CONGRESS (78th) - HOUSE - *Extension of...op.cit.*, p. 977.

⁷ U. S. CONGRESS (78th) - HOUSE - *Extension of...op.cit.*, p. 978 et 987.

⁸ Il fallait en effet à cette époque environ 7 heures en moyenne pour produire une montre en Suisse.

demande insatisfaite lorsqu'il s'agissait, la paix revenue, d'effectuer sa reconversion et d'assurer l'emploi de son personnel¹. Si les importations continuaient au rythme de cette époque, ajoutait-il, les manufactures de montres des Etats-Unis seraient condamnées à disparaître, bien qu'elles fussent indispensables à la défense nationale².

Cette entrée en lice de M. Cenerazzo révéla que celui-ci n'était ni exigeant ni délicat quant au choix de ses arguments et moyens de preuve. C'est ainsi qu'il affirma savoir qu'en Suisse, les pièces détachées de montres étaient produites à domicile — par des ouvriers soumis au *sweatshop system* — pour le compte de la *superholding*, organe gouvernemental³. Il déclara aussi que les montres et mouvements suisses ne pouvaient être exportés aux Etats-Unis que dans le cadre d'un accord conclu par la Confédération avec l'Allemagne hitlérienne et garantissant à cette dernière une partie des dollars provenant des ventes en cause. Il se demandait enfin d'où la Suisse tirait les matières premières nécessaires à son industrie horlogère, laissant entendre qu'il y avait collusion avec le Reich⁴. Ces allégations malveillantes et sans fondement firent l'objet d'une sévère mise au point du Département d'Etat⁵, mais elles laissaient bien augurer des discussions bilatérales qui pourraient un jour ou l'autre avoir lieu au sujet des livraisons de montres et mouvements suisses aux Etats-Unis.

Les critiques de M. Cenerazzo ne furent pas les seules que dut subir le *Reciprocal Trade Agreements Act*. Mais malgré une opposition très active, sa prorogation pour deux ans fut décidée par 342 voix contre 45 à la Chambre des représentants et par 59 voix contre 23 au Sénat⁶. On ne sait s'il y eut un rapport entre cet événement et la décision des ouvriers d'Elgin, d'Hamilton et de Waltham de créer, en septembre 1943, un fonds pour intervenir à Washington contre la concurrence des importations et la mise en péril par celles-ci des possibilités de travail de la main-d'œuvre horlogère américaine⁷.

¹ U. S. CONGRESS (78th) - HOUSE - *Extension of...op.cit.*, p. 979 ; la même idée était exprimée dans le rapport de la *Hamilton Watch Co.* pour l'année 1943.

² U. S. CONGRESS (78th) - HOUSE - *Extension of...op.cit.*, p. 981.

³ U. S. CONGRESS (78th) - HOUSE - *Extension of...op.cit.*, p. 988.

⁴ U. S. CONGRESS (78th) - HOUSE - *Extension of...op.cit.*, p. 979 et 988-989.

⁵ Les fonds provenant des ventes suisses aux Etats-Unis y étaient bloqués depuis 1941 (cf. p. 138) ; quant aux montres et mouvements suisses destinés à ce marché, ils devaient être obligatoirement accompagnés d'un certificat britannique d'origine et d'intérêt pour l'émission duquel des conditions très strictes étaient posées.

⁶ PUBLIC LAW 66 - 78th CONGRESS [H. J. Res. 111], 7 juin 1943.

⁷ *New York Times*, 7 septembre 1943 ; à l'époque, il y avait pénurie de montres aux Etats-Unis ; pour assurer certains besoins indirects de l'armée et de la marine, le War Production Board jouissait d'un droit de préemption sur les importations ; *General Limitation Order L 323, Distribution of Imported Watches*, 9 septembre 1943.

Mais la Suisse avait aussi ses soucis. Depuis le moment où, en 1941, les avoirs suisses avaient été bloqués aux Etats-Unis¹, la Banque nationale avait repris tous les dollars d'exportation qui lui étaient offerts et en avait versé la contre-valeur en francs suisses aux cédants. Afin d'éviter un trop fort accroissement des réserves d'or et de dollars, ces derniers étaient réservés au règlement des importations payables dans cette devise².

Toutefois, les exportations se maintenant ou augmentant même, alors que les importations avaient tendance à diminuer, on se trouvait en face d'une situation peu satisfaisante. D'une part, les paiements en francs de la Banque nationale accroissaient sans cesse la circulation monétaire à l'intérieur du pays, tandis que les marchandises disponibles se raréfiaient, d'où un risque certain d'inflation. D'autre part, l'institut central ne recevait en contrepartie de ses avances que des crédits en une devise ou en un métal bloqués, c'est-à-dire ne pouvant pas être alors employés librement en paiement dans le trafic international. Il était contraire à une saine politique monétaire de mettre d'un côté en circulation, et sans aucune limite, des francs suisses librement disponibles et de l'autre, de n'obtenir en échange que des fonds gelés³.

Le 1^{er} août 1943, un contingentement de la reprise des dollars provenant d'exportations horlogères⁴ fut institué. Il était à la valeur et venait s'ajouter à celui, quantitatif, existant déjà sous le régime du contre-blocus⁵. Il constituait un sérieux coup de frein supplémentaire.

En effet, le contingent horloger était fixé à 8,5 millions de francs par mois, alors que les exportations payables en dollars des premiers mois de 1943 s'étaient en moyenne élevées à 15 millions de francs⁶. Il fut ensuite porté à 16,6 millions de francs le 1^{er} avril 1944, à 20 millions le 1^{er} janvier 1945 et à 25 millions le 1^{er} avril 1945⁷. Mais simultanément, les conditions de mise à disposition des francs suisses furent aggravées, une part importante étant bonifiée en comptes bloqués, ce qui avait pour effet de renchérir considérablement l'opération. De nouveaux débouchés furent en outre ajoutés à la liste de ceux soumis à ce système qui devint de plus en

¹ cf. p. 138, note 2.

² CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *circulaire du 31 mars 1943* ; BRUNNER HANSPETER, *op.cit.*, p. 40-55.

³ VORORT DE L'UNION SUISSE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, *circulaire du 6 janvier 1945*.

⁴ Il couvrait aussi les exportations de tous genres à destination de l'Iran, de l'Irak et de l'Arabie ; le système ne fut étendu à l'ensemble des marchandises suisses payables en dollars que le 1^{er} janvier 1945, et encore sans contingentement à proprement parler.

⁵ CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *circulaires des 2 et 23 septembre 1943*.

⁶ CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *circulaire du 11 novembre 1943*.

⁷ CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *Rapport 1943/45*, p. 21-22 ; ces augmentations étaient en partie imputables à de pressantes demandes des autorités américaines ; BRUNNER HANSPETER, *op.cit.*, p. 52.

plus gênant au fur et à mesure que s'amélioreraient les possibilités d'exportation ¹.

Un moment arriva cependant où la politique de reprise des dollars par la Banque nationale ne fut plus uniquement inspirée par des considérations monétaires. En 1945, les exportations d'horlogerie vers les Etats-Unis montèrent en flèche, en particulier en raison de la renaissance des possibilités de transport ². Une telle évolution fournissait de nouveaux arguments à ceux qui, dans ce pays, attaquaient notre industrie et ses livraisons. L'autorité fédérale chercha alors à ralentir cette expansion qui ne convenait ni aux fabricants américains ni au gouvernement des Etats-Unis.

Par la voie de la radio et de la presse, M. Cenerazzo avait demandé en avril 1945 la promulgation d'une prohibition totale sur les importations aux Etats-Unis de produits horlogers étrangers, en faisant valoir que c'était là le seul moyen de prévenir la disparition de l'industrie américaine de la montre ³. Les porte-parole de celle-ci s'étaient ensuite livrés à de violentes attaques contre la Suisse à l'occasion des audiences publiques relatives au renouvellement du *Reciprocal Trade Agreements Act* ⁴. Les arguments utilisés à l'époque allaient des différences dans le niveau des salaires suisses et américains à la façon dont notre pays s'était acquitté de ses devoirs de puissance protectrice en matière de contrôle des camps de prisonniers de guerre ⁵.

La proposition fut alors faite de contingenter les importations de produits essentiels à la défense des Etats-Unis au 30 % de la production américaine, mais encore avec un maximum d'utilisation de la quote de moitié pour un quelconque pays fournisseur. La compétence de dire ce qu'il fallait considérer comme essentiel à ce titre devait être déléguée aux états-majors de l'armée et de la marine ⁶. Ces revendications — comme d'autres encore — étaient fondées sur la conviction naïve que le marché des Etats-Unis avait été saturé par les importations effectuées durant la guerre et que, dès 1946, la consommation retrouverait et ne dépasserait pas son niveau moyen des années 1936 à 1941.

¹ Le contre-blocus était par exemple tombé en octobre 1944 ; CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *circulaire du 13 octobre 1944*.

² CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *Rapport 1943/45*, p. 31.

³ *Waltham News-Tribune*, 23 avril 1945.

⁴ U. S. CONGRESS (79th) - HOUSE - 1945 *Extension of Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Ways and Means... on H. R. 2652... ; [unrevised]* ; Washington 1945.

⁵ Ces arguments furent réfutés par l'*American Watch Assemblers' Association, Inc.* ; AWAA., H. R. 2652, *Report to Membership*, mai 1945.

⁶ U. S. CONGRESS (79th) - HOUSE - 1945 *Extension...op.cit.*, p. 1033 ; lors de son congrès annuel, l'*American Watch Workers Union* adopta, le 15 septembre 1945, une résolution proposant d'autres bases de contingentement encore : 2 millions de pièces en 1946 ; le 50 % en 1947 des ventes annuelles moyennes des manufactures américaines de 1931 à 1940 ; le 50 % en 1948 des ventes de celles-ci en 1947 ; *La Fédération Horlogère Suisse*, 13 décembre 1945.

La majorité du Congrès était toutefois favorable à une politique commerciale libérale. La prorogation pour 3 ans du *Reciprocal Trade Agreements Act* fut votée à la Chambre des représentants par 239 voix contre 153 et au Sénat par 54 voix contre 21 ¹. Conformément à un vœu exprimé peu avant sa mort par le président Roosevelt, les droits américains pouvaient être réduits par accord commercial de 50 % de leur niveau, non plus de 1930, mais au 1^{er} janvier 1945 ². C'était tenir compte du fait qu'entre 1934 et cette dernière date, le maximum autorisé par la loi avait été atteint dans de nombreux cas et qu'il fallait créer de nouvelles possibilités de négociation.

Les Etats-Unis paraissaient à cette époque s'engager résolument dans la voie du développement du commerce mondial, de l'élimination des entraves aux échanges et de la coopération économique internationale la plus poussée. Ils avaient joué un rôle prépondérant lors de l'*International Business Conference*, tenue à Rye en novembre 1944. Ils ratifiaient les accords de Bretton Woods portant création du Fonds monétaire international et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Ils se préparaient à soumettre aux Nations Unies un projet de charte du commerce mondial prévoyant notamment une réduction générale des tarifs douaniers ³. C'était une attitude conforme à l'engagement qu'ils avaient pris lors de la conférence de San Francisco de coopérer à l'établissement de conditions économiques favorables au maintien de la paix internationale et de la sécurité ⁴.

Mais il est parfois difficile de concilier des objectifs à la fois généreux et réalistes avec les exigences — concrètes ou imaginées — d'une situation particulière. L'idée d'un contingentement des importations de montres et mouvements, lancée par les fabricants américains d'horlogerie, faisait malgré tout son chemin. Le Comité interministériel d'information réciproque avait été officiellement saisi de la question ⁵. Une nouvelle campagne dirigée contre les montres suisses se déclenchait en novembre 1945 aux Etats-Unis.

¹ La Fédération Horlogère Suisse, 28 juin 1945.

² PUBLIC LAW 130 - 79th CONGRESS [H. R. 3240], 5 juillet 1945.

³ FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 206 ; U. S. STATE DEPARTMENT, *Press Release, Proposals on World Trade and Employment, Joint Statement by the United States and the United Kingdom*, 5 décembre 1945.

⁴ U. S. TARIFF COMMISSION, *Operation of...op.cit.*, *First Report, Part II*, p. 14.

⁵ COMMITTEE FOR RECIPROCITY INFORMATION, *Informal Conference to Consider the Possible Effects of Swiss Watch Imports on the American Watch Manufacturing Industry*, Washington, octobre 1945.

CHAPITRE VI

Les relations horlogères américano-suisse de la fin de 1945 à septembre 1949 ¹

Section 1

LA RECONVERSION DE L'INDUSTRIE HORLOGÈRE AMÉRICAINE ET LE CONTINGENTEMENT AUTONOME SUISSE DE 1946

Pendant la guerre déjà, les fabricants d'horlogerie américains avaient eu des contacts avec leur gouvernement au sujet de la question de savoir comment serait rétabli, après les hostilités, l'état de concurrence existant avant 1941 entre les produits nationaux et importés. Les problèmes relatifs à une protection adéquate contre des « importations excessives » pendant la période de reconversion avaient aussi été étudiés ².

Le moment de la reconversion arriva en 1945. Les premières annulations de commandes militaires passées à des fabriques d'horlogerie intervinrent en avril. Elles se multiplièrent après la défaite de l'Allemagne et s'accrochèrent encore après celle du Japon, de sorte qu'à fin 1945, seules quelques rares commandes subsistaient encore ³.

La situation préoccupait le Département d'Etat. Il avait en effet donné à maintes reprises l'assurance que l'application du *Reciprocal Trade Agreements Act* ne causerait de préjudice ni à l'industrie américaine ni au degré d'occupation de la main-d'œuvre. On pouvait sans doute supposer que les craintes des horlogers quant à une chute de la demande étaient vaines, mais le Département n'en avait pas la preuve. Il devait donc être prudent.

En juin 1945, il avait déjà demandé à la Suisse de lui fournir une appréciation sur le volume des livraisons de montres et mouvements qui seraient vraisemblablement effectuées à destination des Etats-Unis durant

¹ Les sections 2 et 3 de ce chapitre couvrent les années 1946 à 1950.

² HAMILTON WATCH Co., *Rapport pour 1944*, p. 3.

³ U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches...op.cit.*, p. 26.

le second semestre de 1945 et en 1946. La réponse suisse n'avait pas dû apaiser les craintes des autorités américaines qui se sentirent dès lors enclines à se rallier aux thèses de leurs milieux horlogers ¹.

A fin octobre 1945, le Comité interministériel d'information réciproque avait été saisi de la question et avait tenu des audiences informelles, mais séparées, avec les fabricants et les importateurs ². Le 21 novembre, le député Holmes déposait au Congrès un projet de loi prévoyant dès le 1^{er} janvier 1946 la fixation d'un contingent pour l'importation de montres et mouvements ne devant pas dépasser le 25 % de la production américaine de 1940 ³. Le 3 décembre enfin, le Département d'Etat annonçait qu'il avait remis, quelques jours auparavant, à la légation de Suisse à Washington une note traitant précisément du problème horloger ⁴.

Dans cette note, le Département d'Etat relevait que l'existence d'une industrie horlogère vigoureuse était vitale pour la défense et la sécurité des Etats-Unis et faisait part de ses craintes au sujet des dommages que pourraient lui causer des importations excessives. Il entendait par là des dédouanements dépassant 3 millions de pièces par année durant la période de reconversion des manufactures américaines.

Comme l'article VI de l'accord américano-suisse de 1936 prohibait le recours à des restrictions quantitatives d'importation pour les marchandises ayant fait l'objet de concessions tarifaires ⁵, le Département d'Etat suggérait à la Suisse de limiter volontairement ses livraisons en Amérique au niveau ci-dessus. Il proposait également l'inclusion d'une clause échappatoire dans l'accord de 1936, ou, à défaut, la conclusion d'un arrangement temporaire autorisant les Etats-Unis à recourir à des mesures de contingentement. Il demandait une réponse jusqu'au 15 décembre 1945, en indiquant qu'un refus de la Suisse obligerait le gouvernement américain à envisager la possibilité d'une dénonciation de l'accord ⁶.

La remise de cette note provoqua aux Etats-Unis de violentes réactions. L'*American Watch Assemblers' Association* dénonça le contingentement proposé comme contraire aux principes défendus par les Etats-Unis en matière de commerce international et comme propre à conduire à une pénurie de

¹ Déclaration faite en octobre 1945 à la presse américaine par M. Cenerazzo.

² cf. p. 142.

³ U. S. CONGRESS (79th) - HOUSE - H. R. 4770, *A Bill creating an import quota on watches and watch movements*; le député Holmes était déjà l'auteur de deux autres projets n'ayant pas eu de suite au sujet des indications d'origine à apposer sur les articles horlogers étrangers mis dans le commerce aux Etats-Unis; U. S. CONGRESS (78th), H. R. 4794 et U. S. CONGRESS (79th), H. R. 123.

⁴ U. S. STATE DEPARTMENT, *Press Release*, 3 décembre 1945; deux jours plus tard, le Département d'Etat publiait ses *Proposals on World Trade and Employment*; cf. p. 142, note 3.

⁵ cf. p. 106.

⁶ *Neue Zürcher Zeitung*, 4 décembre 1945; *Congressional Record*, 20 décembre 1945, p. 12 661.

montres et à une renaissance de la contrebande¹. Par lettres et par télégrammes, elle invita les 20.000 bijoutiers-détaillants des Etats-Unis à protester contre les intentions du Département d'Etat².

De son côté, M. Cenerazzo estimait que la proposition du Département d'Etat était trop généreuse, puisqu'elle dépassait les 2 millions de pièces qu'il avait lui-même suggérés³. Puis, pour contrecarrer les efforts de l'*American Watch Assemblers' Association*, il envoyait également aux bijoutiers-détaillants un pamphlet inspiré par la colère et injurieux pour notre pays ; il y était à maintes reprises question d'un monopole horloger germano-suisse⁴.

A leur tour, certains fabricants américains furent amenés à préciser leur position, en particulier pour tenter de dissiper l'idée qu'un contingentement créerait la pénurie et réduirait le chiffre d'affaires possible des détaillants. La *Hamilton Watch Co.* rappela que le quart environ des importations effectuées durant la guerre avait été réquisitionné pour les besoins des magasins de l'armée et de la marine⁵.

La suggestion fut aussi faite à cette époque de résoudre le problème par des discussions directes entre fabricants et importateurs et par la création d'une commission d'arbitrage⁶. Elle n'eut pas de suite, parce qu'une solution de ce genre aurait vraisemblablement constitué une violation des lois *antitrust*⁷. Mais en dernier ressort, le conflit portait sur une question d'appréciation de la capacité d'absorption du marché horloger américain en 1946 et 1947. Les manufactures américaines l'estimaient à 5 millions⁸ et les importateurs à 10 millions⁹ de montres ancrées empierrées par année.

Dans les milieux horlogers suisses, on relevait également la contradiction existant entre la demande américaine et la politique commerciale inter-

¹ *Journal of Commerce*, 5 décembre 1945.

² *American Watch Assemblers' Association*, 5 décembre 1945.

³ *Journal of Commerce*, 4 décembre 1945.

⁴ *Do you want the Swiss Watch Monopoly to control your store?*, décembre 1945.

⁵ *Hamilton Watch Co.*, 10 décembre 1945 ; *Elgin National Watch Co.*, 8 décembre 1945.

⁶ FIELD DAVID, *The Swiss Watch Import Controversy - It Stinks*, décembre 1945.

⁷ En 1937, des accords industriels avaient été conclus entre producteurs japonais et américains ; les premiers s'engageaient à limiter leurs exportations aux Etats-Unis de lingerie, de velours lisses et côtelés, ainsi que de tissus de coton ; les seconds s'obligeaient à ne pas demander à leur gouvernement d'augmentation des douanes frappant ces articles ou de modification des bases de fixation des droits ; ces accords étaient vraisemblablement contraires au *Sherman Antitrust Act* de 1890, parce que constituant une entrave au libre jeu de la concurrence ; BIDWELL PERCY W., *op.cit.*, p. 134-140 ; ils disparurent avant qu'un tribunal américain ait eu l'occasion de se prononcer sur la question.

⁸ *Neue Zürcher Zeitung*, 17 décembre 1945.

⁹ AMERICAN WATCH ASSEMBLERS' ASSOCIATION, INC., *Committee for Reciprocity Information, Re : Quota on Importation of Watches and Watch Movements from Switzerland, Brief on Behalf of —*, New York 1945, p. 14-15.

nationale préconisée par les Etats-Unis. On soulignait qu'un contingentement ne servirait qu'à encourager la contrebande et les importations indirectes. On s'étonnait aussi que des mesures spéciales fussent réclamées en faveur d'une industrie jouissant déjà d'une protection douanière de l'ordre de 40 %¹. On se posait en outre la question de savoir s'il fallait préférer une dénonciation de l'accord de 1936 à l'institution d'un contingentement.

La réponse suisse à la note du Département d'Etat fut une fin de non-recevoir dans laquelle il était, entre autres, déclaré qu'en raison des circonstances du moment, il ne fallait pas s'attendre à un accroissement des livraisons de montres et mouvements suisses aux Etats-Unis en 1946². Le gouvernement américain revint dès lors à la charge par une nouvelle note du 21 décembre 1945, qui soulevait de plus la question de certains obstacles mis par notre pays à l'approvisionnement des manufactures d'horlogerie américaines en machines, pierres et pièces détachées. Elle proposait simultanément des consultations au sujet de l'élimination des importations indirectes³.

Au début de 1946, une seconde offensive fut lancée au Congrès. Un projet de loi, dû au député Knutson (rép., Minnesota), réclamait la fixation d'un contingent d'importation de 2 millions de montres et mouvements par année⁴. Ce fut à la même époque que la Suisse consentit à discuter le principe d'une limitation autonome et temporaire de ses livraisons d'horlogerie aux Etats-Unis. La pression était devenue trop forte⁵.

Mais la Suisse n'envisageait un contingent ni de 2 ni de 3 millions de pièces. Elle ne considérait comme acceptable qu'un chiffre égal à celui de ses livraisons directes de 1945.

Après que le Département d'Etat lui eut offert 5, puis 6 millions de pièces⁶, l'entente finit par se faire sur un contingent correspondant à ce que notre pays avait jugé être un minimum⁷. De graves difficultés sur-

¹ *Neue Zürcher Zeitung*, 13 décembre 1945.

² *L'Impartial*, 18 décembre 1945.

³ Ces affaires, nées du contre-blocus et des différents contingentements dus à la guerre, auraient pu être facilement éliminées par les Etats-Unis au moyen d'une application stricte des dispositions de l'accord de 1936 en matière de marques d'importateurs et d'*export permits*, ainsi que par un refus des autorisations de paiement dans le cadre du *Foreign Funds Control*; cf. p. 131.

⁴ *New York Times*, 18 janvier 1946.

⁵ En 1934, le Japon s'était aussi vu obligé de limiter ses exportations de tapis de coton aux Etats-Unis; un accord « informel » entre les deux pays avait prévu ce régime pour la période du 1^{er} juin 1934 au 31 mai 1935; BIDWELL PERCY W., *op.cit.*, p. 134.

⁶ *The Jewelers' Outlook*, 15 février 1946; *Business Week*, 20 avril 1946.

⁷ Protestation de l'*American Watch Workers Union*, *New York Times*, 10 avril 1946; la base convenue pour le contingentement avait été communiquée le 3 avril 1946 à ce syndicat, qui en avait alors appelé directement au président Truman par une lettre ouverte publiée dans la presse américaine du 10 avril 1946; cet appel avait provoqué une mise au point des importateurs, publiée le 12 avril 1946, et une nouvelle attaque du syndicat, publiée le 29 avril 1946.

vinrent malheureusement encore au sujet des modalités de réalisation de cet arrangement, de sorte qu'il ne devint parfait que par un échange de notes du 22 avril 1946¹.

Reconnaissant que les dispositions de l'article VI de l'accord de 1936 ne devaient pas être appliquées d'une manière pouvant entraver la reconversion de l'industrie horlogère américaine, la Suisse s'engageait à limiter, rétroactivement au 1^{er} janvier 1946 et jusqu'au 31 mars 1947, ses envois directs de montres et mouvements aux Etats-Unis à 7,7 millions de pièces par année. Ce volume correspondait à celui de 1945, diminué des achats effectués pour les magasins de l'armée et de la marine par la *U. S. Government Purchasing Mission*.

La Suisse s'engageait en outre à empêcher les envois indirects aux Etats-Unis². Elle se déclarait de plus prête à revoir avec Washington le montant du contingent si l'industrie horlogère américaine devait éprouver des difficultés pour la vente de ses produits, si les importations faisaient des pointes ou si leur structure subissait des modifications sensibles par rapport à celle des dix années précédentes. Enfin, le gouvernement suisse promettait de s'entremettre pour que les manufactures d'horlogerie des Etats-Unis pussent obtenir les pierres et les pièces détachées, ainsi que les machines qu'elles désiraient acheter dans notre pays³.

Cet arrangement ne devait satisfaire personne. Il avait été arraché à la Suisse. Celle-ci pouvait cependant trouver certains motifs d'apaisement dans le fait qu'il avait une durée limitée. D'autre part, le problème avait pu être provisoirement réglé sans insertion d'une clause échappatoire dans l'accord de 1936.

¹ U. S. STATE DEPARTMENT, *Press Release No 270*, 22 avril 1946 ; les notes échangées entre le Département d'Etat et la légation de Suisse à Washington sont reproduites, en traduction, aux p. 223-225.

² C'est là l'origine de l'ordonnance de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique interdisant l'exportation des montres par voie détournée, du 16 août 1946 ; en vertu de l'article 5 de cette ordonnance, la Chambre suisse de l'horlogerie exigea des exportateurs la signature d'un engagement, dont le non-respect pouvait être puni de l'emprisonnement jusqu'à 3 ans et de l'amende jusqu'à fr. 30.000.— ; CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *circulaire du 23 août 1946*.

³ S'appliquant aux machines horlogères typiquement suisses, la formule était malheureuse, car il avait alors déjà été décidé de ne plus les vendre, mais de les louer à l'étranger par l'entremise d'une société spéciale, Machor S. A. ; ce système, mis au point dans un accord horloger avec la Grande-Bretagne, était inspiré de celui employé par des maisons américaines pour les machines statistiques ou destinées à la fabrication de chaussures ou encore de bouteilles ; CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *Rapports 1943/45*, p. 45 ; 1946, p. 44 ; les machines horlogères typiquement suisses soumises à certaines restrictions d'exportation ne représentaient qu'un très faible pour-cent de l'ensemble des machines utilisées en horlogerie ; à noter encore que la réglementation suisse en la matière présente bien des analogies avec celle en vigueur aux Etats-Unis en matière d'exportation de graines et de plants de tabac ; cf. *Congressional Record*, 10 avril 1940, p. 4274-4275 et 20 mai 1940, p. 6444-6445.

Aux Etats-Unis, M. Cenerazzo exprima la crainte que l'arrangement ne conduise à la complète élimination de l'industrie horlogère américaine. Usant d'une formule imagée, il s'exclama : « Les Suisses reçoivent le fromage ; nous recevons les trous ! » ¹. La position prise par le Département d'Etat équivalait à son avis à une trahison ².

Du côté des fabricants américains, l'entente intervenue était qualifiée de peu satisfaisante. On la trouvait dépourvue de signification pratique. On voulait y voir une preuve des intentions suisses d'accaparer tout le débouché américain et on reprochait au Département d'Etat de ne pas avoir dénoncé l'accord de 1936 ³. Le contingent, disait-on, n'est d'aucun bénéfice pour l'industrie horlogère nationale. On aboutissait dès lors à la conclusion que les Etats-Unis avaient fait un marché de dupes ⁴.

La paix avait été officiellement conclue. Au vu des réactions qu'elle avait provoquées, elle paraissait toutefois bien fragile !

Section 2

LES ÉCHANGES AMÉRICANO-SUISSES ET LA STRUCTURE DES LIVRAISONS DE PRODUITS HORLOGERS SUISSES AUX ETATS-UNIS DE 1946 A 1950

Pendant les hostilités, le problème de l'avenir de l'économie américaine avait été abondamment discuté. Les uns doutaient que la prospérité et le plein emploi engendrés par la guerre pussent être maintenus. D'autres affirmaient au contraire que la situation s'améliorerait encore et que les Etats-Unis, une fois la paix revenue, connaîtraient un bien-être sans précédent. Les événements donnèrent raison aux optimistes.

De 1946 à 1950, l'expansion de l'économie américaine fut extraordinaire ⁵. Malgré une légère recrudescence du chômage, avec un maximum de 3,4 millions de sans-emploi en 1949, l'effectif de la main-d'œuvre totale augmenta de 55,2 à 60,0 millions. Le revenu national passa de 179,6 à

¹ *Boston Post*, 27 avril 1946 ; c'est à cette occasion que M. Cenerazzo lança encore la boutade suivante : « *I suggest, since the Swiss have so consistently outsmarted Dean Acheson, that we do some reciprocal trading of diplomats, taking Henry [sic.] Bruggmann, the Swiss Minister, and giving Acheson and a couple of others in return. They trade ball players that way, so why not diplomats ?* ».

² *Boston Herald*, 23 avril 1946.

³ *Wall Street Journal*, 25 avril 1946.

⁴ *Elgin Courier News*, 24 avril 1946.

⁵ Les chiffres qui suivent sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

Tableau 13

SUISSE - Echanges commerciaux avec les Etats-Unis et exportations horlogères vers ce marché - 1946-1950 (1951-1955)

Année	Exportations aux Etats-Unis de produits horlogers							
	Importations en Suisse de produits américains	Exportations aux Etats-Unis de produits suisses	Balance commerciale + en faveur — en faveur des Etats-Unis					
				Montres et mouvements	En % des exportations totales de montres et mouvements	Valeur totale	En % des exportations totales d'horlogerie	En % des exportations totales aux Etats-Unis
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	1000 p.	%	Mio. Fr.	%	%
1926/28	217,3	202,0	— 15,3	3.678	19,8	55,4	20,0	27,4
1931/35	102,8	60,1	— 42,7	812	7,0	11,5	10,3	19,1
1936/40	131,0	108,6	— 22,4	3.105	16,2	46,7	22,4	43,0
1941/45	120,2	177,8	+ 57,6	4.873	33,1	118,0	35,8	66,4
1946	547,8	453,3	— 94,5	7.980	38,6	263,6	43,6	58,2
1947	1.031,8	394,8	— 637,0	7.755	31,5	260,9	33,9	66,1
1948	954,3	456,0	— 498,3	8.179	33,6	267,1	35,9	58,6
1949	766,2	430,1	— 336,1	7.505	31,9	229,2	32,6	53,3
1950	625,6	515,4	— 110,1	8.939	36,9	256,2	35,1	49,7
1946/50	785,1	449,9	— 335,2	8.032	34,4	255,4	36,0	56,8
1951	942,8	597,2	— 345,6	11.477	34,2	317,8	31,5	53,2
1952	836,5	703,0	— 133,5	12.487	37,5	357,2	33,0	50,8
1953	619,3	852,4	+ 233,1	13.517	40,9	402,9	36,4	47,3
1954	710,2	640,6	— 69,6	10.191	32,8	299,9	28,8	46,8
1955	827,8	649,5	— 178,3	10.933	32,4	298,2	27,7	45,9
1951/55	787,3	688,5	— 98,8	11.721	35,6	335,2	31,5	48,7

Sources: Statistiques du commerce extérieur de la Suisse.

240,0 milliards de dollars et le revenu personnel disponible de 1126 à 1359 dollars. L'indice de la production industrielle resta cependant bien en dessous du niveau moyen de 222 atteint pendant la guerre : de 178 en 1946, il n'était remonté qu'à 210 en 1950.

Les affres de la pénurie de dollars ayant été épargnées à la Suisse, elle put procéder sans difficultés aux achats considérables en Amérique qu'exigeait son réapprovisionnement. En 1947, ses importations en provenance des Etats-Unis dépassèrent même un milliard de francs ; en 1948, elles furent de peu inférieures à ce montant. De 1946 à 1950, elles représentèrent une moyenne annuelle de 785,1 millions de francs (131,0 millions de francs de 1936 à 1940 et 120,2 de 1941 à 1945).

A l'exportation vers l'Amérique, le développement fut moins spectaculaire. Un maximum de 515,4 millions de francs fut enregistré en 1950, la moyenne annuelle de la période sous revue s'établissant à 449,9 millions de francs (108,6 millions de francs de 1936 à 1940 et 177,8 de 1941 à 1945). La balance commerciale boucla ainsi avec un déficit annuel moyen pour notre pays de 335,2 millions de francs (— 22,4 millions de francs de 1936 à 1940 et + 57,6 de 1941 à 1945).

Les produits horlogers constituèrent la majeure partie de ces exportations : 56,8 % en moyenne. Leur part s'accrut jusqu'en 1947 (66,1 %), mais pour diminuer régulièrement ensuite et ne plus atteindre que 49,7 % en 1950. Le marché américain absorba encore le 43,6 % en 1946 des exportations suisses totales d'horlogerie, puis en consomma un peu moins. La moyenne quinquennale de 36,0 % était néanmoins la plus forte qui eût été enregistrée dans nos relations avec les Etats-Unis (20,0 % de 1926 à 1928, 10,3 % de 1931 à 1935, 22,4 % de 1936 à 1940 et 35,8 % de 1941 à 1945).

Après la guerre, les Etats-Unis conservèrent leur place de premier débouché de l'industrie horlogère suisse, qu'ils avaient retrouvée en 1936. L'importance relative des exportations leur étant destinées devint même telle que la prospérité de larges régions de notre pays se mit à dépendre trop lourdement de la possibilité d'accéder à ce marché. Cette situation existe d'ailleurs toujours, quoique le problème tende aujourd'hui à changer d'aspect.

Du 1^{er} janvier 1946 au 31 mars 1947, les livraisons suisses de montres et mouvements aux Etats-Unis furent limitées, à la fois par l'engagement souscrit par notre pays le 22 avril 1946¹ et par le contingentement de la

¹ cf. p. 143-148 ; la Suisse respecta scrupuleusement ses obligations ; déduction faite des achats de la *U. S. Government Purchasing Mission* pour les magasins de l'armée et de la marine, ses exportations directes aux Etats-Unis se montèrent à 7.405.300 pièces en 1946 et à 1.644.100 pièces durant le 1^{er} trimestre de 1947, alors que le contingent prévoyait 7.700.000 et 1.900.000 pièces respectivement ; les importations indirectes aux Etats-Unis diminuèrent aussi considérablement ; en raison de ces dernières, de décalages dans le temps et de différences dans les méthodes, les statistiques américaines donnaient des chiffres beaucoup plus élevés

reprise des dollars. Ce dernier disparut le 1^{er} juillet 1947¹. Les exportations d'horlogerie suisses vers l'Amérique ne furent plus dès lors régies que par les forces du marché, y compris les droits de douane, dont le niveau restait élevé et même prohibitif pour certains genres d'articles.

Au cours de la période de 1946 à 1950, on s'aperçut, non sans étonnement d'ailleurs, que des achats américains de montres et mouvements compris entre 7,5 et 9,0 millions de pièces par année n'avaient rien d'exceptionnel, malgré qu'on eût considéré comme extraordinaires les 8,4 millions de pièces de 1945. Ils correspondaient bien à cette grossière relation, reconnue et observée à maintes reprises, entre les ventes de montres aux Etats-Unis et le niveau du revenu national américain².

Durant les années 1946 à 1950, les ventes suisses d'horlogerie aux Etats-Unis atteignirent en moyenne 255,4 millions de francs, dont 224,3 millions de francs pour 8,0 millions de montres et mouvements. Les indices³ s'établissaient à 461, 439 et 218 respectivement ; la hausse des prix s'était par conséquent encore accentuée. L'indice des quantités avait été de 22 en 1931/36, de 84 en 1936/40 et de 132 en 1941/45. Selon la période de référence à laquelle on voulait faire appel, on allait donc considérer en Amérique que l'accroissement quantitatif des importations avait été normal ou au contraire excessif !

On avait supposé qu'après la guerre, la relation entre les livraisons de mouvements et celles de montres redeviendrait ce qu'elle avait été de 1936 à 1940, à savoir de 9 à 1 environ. Il n'en fut rien. Au contraire, on constata que les montres renforçaient encore la position qu'elles avaient acquise de 1941 à 1945. En 1950, elles faisaient le 36 % des exportations aux Etats-Unis de montres et mouvements, leur part représentant en moyenne le 25 % de celles-ci de 1946 à 1950. On se rapprochait par conséquent de la proportion de 1926/28. La cause de cette analogie résidait dans le développement relativement considérable de la vente d'articles très bon marché, livrés usuellement sous forme de montres complètes. Les Etats-Unis n'en avaient acheté que des quantités insignifiantes de 1931 à 1944.

Cette réapparition des montres très bon marché explique pourquoi, alors que les prix moyens des mouvements vendus aux Etats-Unis augmentèrent de fr. 18,42 en 1941/45 à fr. 23,60 en 1946/50, ceux des montres complètes en métaux communs diminuèrent de fr. 33,50 à fr. 32,34 pour

(9.649.300 et 1.829.200 pièces respectivement), ce qui valut à la Suisse le reproche infondé d'avoir fait fi de ses engagements ; la Commission du tarif a publié à ce sujet un excellent rapport : U. S. TARIFF COMMISSION, *United States Imports of Swiss Watches and Watch Movements During the Operation of the Swiss Undertaking of April 1946 to Restrict Export of Such Articles to the United States*, Washington 1947.

¹ CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE, *Rapport 1947*, p. 27.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches...op.cit.*, p. 11 ; U. S. COMMERCE DEPARTMENT, *Postwar Watch Markets*, Washington 1950, p. 4-5 ; cf. graphique 2, p. 126.

³ 1926/28 = 100.

l'article bracelet¹. En réalité, tous les prix avaient augmenté. C'était simplement le jeu des moyennes qui avait été faussé par l'inclusion, dans les importations de la dernière période, de genres nouveaux d'un prix très bas.

Cette évolution fut tout particulièrement frappante² dès 1948, où les montres et mouvements 0 et 1 pierre firent le 13,4 % des importations aux Etats-Unis. Leur part dépassa d'ailleurs 15 % en 1949 et 1950. La moyenne quinquennale s'établit à 11,2 %, alors qu'elle avait été de 32,2 % en 1926/28, de 5,3 % en 1931/35, de 7,0 % en 1936/40 et de 4,9 % en 1941/45.

On constata également après la guerre que l'importance du rôle des catégories intermédiaires d'empierrement avait tendance à diminuer. C'est ainsi que de 1946 à 1950, la part des montres et mouvements ayant de 2 à 7 pierres tomba à 17,7 %, contre 26,9 % en 1926/28, 61,3 % en 1931/35, 43,7 % en 1936/40 et 25,3 % en 1941/45.

Pour les montres et mouvements comportant de 8 à 15 pierres, leur part ne fut plus que de 7,7 % de 1946 à 1950. Elle avait été de 37,9 % en 1926/28, de 18,8 % en 1931/35, de 9,0 % en 1936/40 et de 15,5 % en 1941/45.

Mais les changements les plus extraordinaires concernaient les montres et mouvements ayant 16 et 17 pierres. Leur part s'établissait en effet à 63,4 % pour les années 1946 à 1950. Il y a là quelque chose à souligner, si l'on considère qu'elle n'avait été que de 2,9 % en 1926/28, de 14,5 % en 1931/35, de 40,2 % en 1936/40 et de 54,2 % en 1941/45. Quant aux articles comptant 18 pierres et plus, leur part resta insignifiante et tomba même en dessous de 0,1 % en moyenne.

Section 3

LES INDUSTRIES HORLOGÈRES SUISSE ET AMÉRICAINE

DE 1946 A 1950

L'industrie horlogère suisse avait traversé sans dommages la période des hostilités. Elle avait certes perdu le contact avec certains de ses débouchés traditionnels. Cependant, elle allait devoir faire face à une demande mondiale de montres extrêmement élevée. Même si le rétablissement de ses rapports avec certains marchés fut retardé ou rendu plus difficile par des obstacles aux échanges, nés le plus souvent de pénuries dans le domaine

¹ Les livraisons de montres de poche étaient trop faibles pour que des comparaisons en matière de prix moyens pussent être encore probantes.

² cf. graphique 3, p. 130.

des devises, il n'en reste pas moins que les années 1946 à 1950 furent pour elle une époque de haute conjoncture quasi ininterrompue.

De 1946 à 1950¹, le nombre des entreprises horlogères suisses soumises à la loi sur le travail dans les fabriques augmenta assez fortement, passant de 982 à 1139. On se retrouvait donc au niveau de 1929, où on en avait dénombré 1134. L'évolution fut en revanche plus nuancée en ce qui concerne l'effectif du personnel assujetti à ladite loi. Il avait atteint 48.688 en 1946, en augmentation de 6500 par rapport à l'année précédente. Il s'éleva à 49.932 en 1947, mais retomba à 49.830 en 1948. La chute s'accrut encore à 48.623 en 1949 et à 47.013 en 1950.

Au point de vue de l'effectif du personnel, les ordres de grandeur étaient donc similaires aussi à ceux de 1929. On avait à ce moment recensé en Suisse 48 378 ouvriers horlogers. La comparaison confirme dès lors que par le moyen de la législation en la matière, on avait empêché, durant les années de haute conjoncture, un développement exagéré de l'appareil de production de l'industrie suisse de la montre. Toutefois, la productivité s'était accrue entre-temps et la capacité de production de la branche n'était pas alors pleinement utilisée.

L'accroissement de la production, qui avait débuté en 1945, avec 19,8 millions de pièces, se poursuivit jusqu'en 1949, où le chiffre de 25,8 millions de pièces fut atteint. Il avait été plus considérable dans la branche *roskopf* que dans le secteur *ancre*, la première ne retrouvant cependant pas encore le niveau d'avant-guerre. Une légère baisse à 25,4 millions de pièces survint toutefois en 1950. Elle s'accompagna d'une faible recrudescence du chômage, tant total que partiel (447 et 4,1 %).

A la fin de la guerre, les perspectives étaient excellentes pour l'industrie américaine de la montre. Malheureusement, et comme le confirme l'affaire du contingentement de 1946², un vent de pessimisme soufflait sur elle.

Dans le secteur « *ancre empierrée* », l'effectif du personnel occupé à la fabrication de montres, qui avait été de 7572 en moyenne entre 1941 et 1945, était de 8565 en 1946. Il augmenta à 9871 en 1947 et 10.349 en 1948, puis descendit légèrement à 10.043 en 1949 et tomba brusquement à 7761 en 1950. Quant à l'effectif du personnel employé à d'autres fabrications il était insignifiant : 188 en moyenne de 1946 à 1950.

Au cours de ces années, la production commença par augmenter sensiblement; elle avait été en moyenne de 1,6 million de pièces en 1941/45. En 1946, elle était de 1,7 million de pièces. Elle atteignait un premier record à 2,4 millions de pièces en 1947 et le dépassait avec 3,0 millions de pièces en 1948. Elle retombait toutefois à 2,8 millions de pièces en 1949

¹ Les chiffres qui suivent sont tirés des tableaux statistiques figurant à la fin de cet ouvrage.

² cf. p. 143-148.

et à 2,5 millions de pièces en 1950¹. Son indice de production restait celui de la production industrielle américaine².

Pendant la période de 1946 à 1950, la tendance à l'augmentation du nombre moyen de pierres des montres ancres empierrées américaines se poursuivit. Il atteignit alors 18, contre 13 en 1934/35, 15 en 1936/40 et 16 en 1941/45. La fabrication d'articles ayant de 2 à 7 pierres fut abandonnée complètement au cours des années en cause (37,9 % en 1934/35, 13,3 % en 1936/40 et 6,3 % en 1941/45). Celle d'articles comptant de 8 à 15 pierres perdit beaucoup de son importance et se fixa à 12,3 % (22,2 % en 1934/35, 28,0 % en 1936/40 et 32,8 % en 1941/45). Quant à la production d'articles comportant 16 et 17 pierres, elle gagna un peu de terrain et représenta le 46,0 % du total (35,6 % en 1934/35, 45,5 % en 1936/40 et 41,6 % en 1941/45). Toutefois, l'accroissement le plus notable fut celui de la fabrication d'articles ayant 18 pierres et plus, c'est-à-dire ceux protégés par le droit prohibitif de \$ 10,75 par pièce ; leur part constituait à cette époque le 41,7 % de la production totale des manufactures (4,3 % en 1934/35, 13,2 % en 1936/40 et 19,3 % en 1941/45).

Dans le secteur « ancre à goupilles », le niveau de l'emploi varia fortement durant les années considérées. De 4427 en 1946, il passa à 5535 en 1947 et à 6081 en 1948, puis retomba à 3228 en 1949 et 3178 en 1950. La production subit des fluctuations tout aussi accentuées.

Elle avait été presque nulle pendant la période de mobilisation industrielle aux Etats-Unis. En 1946, elle était remontée à 4,9 millions de pièces ; elle atteignit 9,2 millions de pièces en 1947 et 11,3 en 1949. Elle retomba toutefois à 6,3 millions de pièces en 1949, puis s'accrut à 7,3 millions de pièces en 1950. Il était en outre frappant de constater quel rôle y jouaient encore les montres de poche ; de 1946 à 1950, ces dernières constituèrent en moyenne le 60 % de la production ; la part de ces articles avait été de 88 % en 1926/30, de 63 % en 1931/35, de 71 % en 1936/40 et de 67 % en 1941/45. C'était beaucoup pour un article dont la demande était en voie de disparition !

Dans le cadre d'une consommation apparente totale de montres et mouvements aux Etats-Unis estimée à 18,1 millions de pièces en moyenne annuelle de 1946 à 1950, la production américaine regagna une portion du terrain qu'elle avait perdu pendant la guerre, quoique sans retrouver sa position d'avant les hostilités. Sa part s'établit à 55 %, contre 71 % en 1928/30, 90 % en 1931/35, 80 % en 1936/40 et 42 % en 1941/45.

Par « catégories de concurrence », la situation était plus complexe. Dans le secteur « ancre empierrée », les articles américains amélioraient très

¹ L'évolution dès 1948 a été fortement influencée par des difficultés très graves survenues à la *Waltham Watch Co.* ; si cette entreprise avait été gérée différemment, les affaires de ce secteur de l'industrie horlogère américaine n'auraient pas, dans leur ensemble, suivi le mouvement de baisse décrit ci-dessus ; cf. aussi p. 166.

² cf. graphique 2, p. 126.

légèrement leur part, qui passait à 26 % de la consommation apparente de cette catégorie de produits. Il y avait eu augmentation de 1946 à 1948, stabilisation en 1949 et chute en 1950. Cette part avait été de 39 % en 1926/30, 53 % en 1931/35, 40 % en 1936/40 et 20 % en 1941/45.

Dans le secteur « ancre à goupilles », la part des articles américains diminuait à 84 % en 1946/50, alors qu'elle avait été de 87 % en 1926/30, 99 % en 1931/35, 97 % en 1936/40 et 87 % en 1941/45. Un certain redressement s'était bien dessiné en 1947, mais il y avait eu à nouveau régression dès 1948. Une part de 84 % était malgré tout encore très respectable.

Cependant, la tendance à la baisse de la participation de la production horlogère américaine à l'approvisionnement du marché des Etats-Unis était en 1950 générale. C'était exactement ce qu'il fallait pour donner une apparence de bien-fondé à une demande de protection accrue contre la concurrence des importations ¹.

Section 4

LE CADRE DES RELATIONS HORLOGÈRES AMÉRICANO-SUISSES DE MAI 1946 A LA FIN DE 1947

On se serait cruellement trompé si l'on avait espéré en Suisse que la limitation volontaire des livraisons de montres et mouvements aux Etats-Unis pendant la période estimée nécessaire à la reconversion des fabriques américaines d'horlogerie mettrait fin aux luttes d'autrefois, soit durant un certain temps, soit définitivement.

Le fait que le Département d'Etat s'était partiellement prêté au jeu des manufactures américaines de montres devait accroître plutôt qu'apaiser leurs ambitions. Elles pouvaient aussi être tentées d'admettre que puisqu'un contingent limitatif avait été imposé à la Suisse, alors même que la politique commerciale officielle des Etats-Unis était celle de l'expansion des échanges, le gouvernement américain se déclarerait éventuellement prêt à considérer la question des importations de montres et mouvements comme un cas particulier justifiant une exception à la ligne de conduite à laquelle il disait avoir adhéré. Les manufactures avaient toutefois besoin d'un argument politiquement suffisant, celui de la reconversion étant épuisé. Elles le trouvèrent dans de prétendues exigences de la défense nationale ².

¹ cf. p. 209, *Chronologie sommaire des relations horlogères américano-suisse de 1951 à 1956*.

² En soi, l'argument n'était pas nouveau ; il avait déjà été invoqué lors de la revision du tarif douanier américain en 1929/30 ou lors des audiences publiques ayant, en 1934, précédé les négociations avec la Suisse ; l'insistance avec laquelle cet argument allait être employé était en revanche nouvelle.

Le 1^{er} mai 1946, le gouverneur du Massachusetts demandait au président Truman de réduire les importations de montres et mouvements, sous prétexte qu'elles portaient préjudice à « une industrie indispensable à la défense nationale américaine »¹. A la même époque, trois sénateurs d'Etats horlogers proposaient au Comité des finances de conduire une enquête devant déterminer de quelle protection contre la concurrence étrangère avait besoin l'industrie de la montre des Etats-Unis². Lors des audiences organisées à ce propos, M. Cenerazzo affirma que le contingent de 7,7 millions de pièces, récemment convenu, était tel qu'il entraînerait la disparition des manufactures américaines de montres empierrées ; à son avis, la limite eût dû être fixée à 2 millions de pièces pour chacune des cinq années à venir³. Pour sa part, le porte-parole des importateurs constatait que l'offre de montres était encore loin de correspondre à la demande, que fabricants et importateurs rationnaient toujours leurs clients et que toute nouvelle restriction d'importation aggraverait la pénurie et ferait tort au commerce horloger⁴.

Des difficultés survinrent encore en 1946 à propos de l'application de la note suisse du 22 avril de cette même année. Le 3 mai, le Département d'Etat remit à la légation de Suisse à Washington la liste des machines horlogères typiquement suisses que désiraient acheter les manufactures américaines, mais qu'on voulait en Suisse ne mettre à leur disposition que dans le cadre de contrats de location⁵. On vit ensuite ce Département s'inquiéter du volume des importations directes et indirectes de montres ou mouvements et s'assurer — par une note du 4 juin — que la Suisse entendait bien faire tout son possible pour restreindre les livraisons indirectes⁶.

Ce fut toutefois un événement strictement américain qui vint, en automne 1946, créer une situation entièrement nouvelle, dont le cours des relations horlogères américano-suisse subit profondément l'influence. Alors que la présidence et l'administration restaient démocrates, les élections parlementaires de novembre donnaient la majorité au parti républicain, tant au Sénat qu'à la Chambre des représentants⁷. Lorsqu'au printemps de 1947, le Congrès s'attacha à l'examen du programme des accords com-

¹ *Boston American*, 1^{er} mai 1946.

² S. R. 266, déposé par les sénateurs Saltonstall (rép., Massachusetts), Walsh (dém., Massachusetts) et Hart (rép., Connecticut) ; *New York Times*, 3 mai 1946 ; *Jewelers' Letters*, 8 mai 1946.

³ *Jewelry*, 10 juin 1946.

⁴ *Jewelers' News Letters*, 29 mai 1946.

⁵ cf. p. 147 ; le Département d'Etat reconnut que la Suisse ne violait pas sa parole en offrant lesdites machines en location plutôt qu'en vente ; cf. p. 158, note 3.

⁶ *Jewelry*, 24 juin 1946 ; cf. p. 147, note 2.

⁷ 51 républicains et 45 démocrates au Sénat ; 246 républicains, 188 démocrates et 1 extrémiste de gauche à la Chambre des représentants ; *Information Please Almanac*, New York 1948, p. 150.

merciaux et du projet d'Organisation du commerce international (ITO), il devint évident que les importations d'horlogerie allaient constituer l'objet de débats où on les attaquerait davantage qu'on ne les défendrait.

Il est vrai que le 6 mars 1947, le président Truman avait prononcé son fameux discours sur « la paix, la liberté et le commerce mondial », en affirmant qu'il s'agissait là pour les Etats-Unis d'objectifs inséparables dans le cadre d'une notion globale de la coopération internationale¹. Les délégués américains donnaient son impulsion à la conférence dont devait, à Genève, sortir l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)². Le gouvernement des Etats-Unis provoquait et soutenait les efforts qui finirent par conduire à la création de l'Organisation européenne de coopération économique³. Enfin, face à l'hémorragie d'or et de dollars qui minait le monde libre, le général Marshall, alors secrétaire d'Etat, prenait la parole à l'Université de Harvard et lançait, le 5 juillet 1947, l'offre dont devait naître le plan portant son nom⁴.

Toutefois, la majorité du Congrès était de tendance protectionniste. Consciente néanmoins de certaines obligations internationales des Etats-Unis, elle était favorable à une aide financière à l'étranger, mais hostile à un accroissement des importations américaines. On doit cependant se demander si ce n'est pas la détérioration de la situation internationale, cette « guerre froide » perceptible dès le début de 1947, qui vint surtout dénaturer le problème des relations commerciales des Etats-Unis avec le reste du monde. En 1945 et 1946, ceux-ci avaient passé par le stade de la reconversion. Dès 1947, les autorités américaines s'occupèrent à nouveau de mobilisation économique. Le *National Security Act* du 25 juillet 1947 créait le *National Security Council*. On voyait intervenir le *National Security Resources Board* et le *Munition Board*⁵. La discussion de la question des échanges allait avoir pour toile de fond, non plus tellement des considérations de politique économique, mais bien plutôt l'appréciation étroite des exigences — ou soi-disant telles — de la défense nationale des Etats-Unis.

Lors des audiences du Comité interministériel d'information réciproque organisées en vue des négociations tarifaires multilatérales qui allaient se dérouler à Genève dès avril 1947, les fabricants américains de grosse horlo-

¹ *White House Press Release*, 6 mars 1947.

² 10 avril au 30 octobre 1947 ; ce fut aussi l'un des préludes à la Conférence de la Havane où, du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, 58 nations guidées par les Etats-Unis mirent sur pied une Charte mondiale du commerce et de l'emploi qui n'entra jamais en vigueur, seule l'Australie l'ayant ratifiée ; pour la position de la Suisse, cf. STUCKI WALTER, *Die Welthandels-Charta von Havanna*, *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, juin 1948, p. 223-229.

³ Pour la position de la Suisse, cf. BAUER GÉRARD, *De la conférence des seize à l'organisation de coopération économique*, *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, juin 1948, p. 230-246.

⁴ FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 221.

⁵ FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 200-201.

gerie s'opposèrent à toute réduction des droits sur leurs produits. Ils craignaient la concurrence des articles similaires européens et soulignaient que leur industrie avait pour la défense des Etats-Unis une valeur qui sortait de l'ordinaire, étant d'une part rompue aux petites tolérances de l'horlogerie et d'autre part à même de produire en très grandes séries ¹.

Le problème fut réexaminé quelque temps plus tard devant le Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants. Les fabricants américains de montres s'y plaignirent amèrement de la réduction des droits horlogers négociée en 1936 et de la chute de leur incidence à la suite de la hausse des prix survenue depuis lors. Ils constataient que la portion du marché approvisionnée par leurs entreprises n'avait cessé de s'amenuiser et que, malgré leurs innombrables démarches, ils n'avaient pu obtenir aucun secours effectif de la part de l'administration. Ils critiquaient l'attitude de celle-ci, parce qu'elle considérait que les manufactures n'avaient pas réussi à apporter la preuve que l'accord américano-suisse de 1936 leur avait causé un sérieux préjudice, qu'elle ne voyait dans l'augmentation des importations qu'une conséquence de l'accroissement de la demande aux Etats-Unis, qu'elle avait refusé d'exiger de notre pays la prorogation « sur une base plus réaliste » du contingentement de 1946 et surtout qu'elle était restée sourde à leurs demandes d'annulation des concessions de 1936 par une dénonciation de l'accord ². Cela leur paraissait être le comble de l'injustice, puisqu'à leurs yeux, la Suisse avait refusé de tenir ses engagements relatifs à la vente de machines horlogères ³.

Les manufactures américaines s'en prenaient encore à l'habitude des fabricants suisses — parfaitement licite d'ailleurs — de livrer leurs mouvements aux Etats-Unis en les marquant « non-ajusté ». Elles voyaient dans cette pratique, vieille alors de presque vingt ans, une tentative répréhensible d'échapper au paiement du droit additionnel sur les ajustements qui, selon elles, aurait dû être perçu de 2 à 6 fois sur chaque pièce importée ⁴.

En conclusion, plaidant le sérieux préjudice, prétendant avec insistance qu'elles étaient seules à pouvoir produire certains articles horlogers indispensables à la conduite de la guerre et se disant convaincues aussi qu'elles n'arriveraient à rien par la voie du pouvoir exécutif, les manufac-

¹ COMMITTEE FOR RECIPROCITY INFORMATION, *Hearings before the — in Connection with the Negotiations of a Reciprocal Trade Agreement, Items 'on Supplementary List, Stenographers' Minutes*, Washington, 20 mars 1947.

² U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program - Hearings before the Committee on Ways and Means...on the Operation of the Trade Agreements Act and the Proposed International Trade Organization*; Washington 1947, p. 945-949.

³ Dans une lettre du 10 avril 1947, le Département d'Etat réfuta cet argument en déclarant que la Suisse avait tenu tous les engagements souscrits par sa note du 22 avril 1946; U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op.cit.*, p. 953-954.

⁴ U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op.cit.*, p. 1730.

tures américaines demandaient l'appui du Congrès. Elles suggéraient qu'un sous-comité *ad hoc* du Comité des voies et moyens se penchât sur leur problème et requéraient une augmentation de 50 % des droits abaissés en 1936¹. Plutôt que d'aller à la conquête du marché, elles préféraient chercher l'abri d'une protection tarifaire !

M. Cenerazzo était encore plus critique et exigeant. Il s'en prenait au système même du *Reciprocal Trade Agreements Act*, reprochant à la Suisse d'avoir pendant la guerre « inondé » le marché américain, d'avoir livré aux puissances de l'Axe, de continuer à accroître ses ventes de montres aux Etats-Unis et d'avoir ignoré ses engagements d'avril 1946². Il dénonçait l'existence d'un cartel horloger suisse, organisé d'une manière non conforme à la législation *antitrust* américaine et jouissant de l'appui du gouvernement helvétique³.

Persuadé qu'une manipulation tarifaire serait de peu d'utilité pour l'industrie horlogère américaine, mais que celle-ci avait besoin d'une protection accrue pour survivre et que, de plus, elle y avait droit en raison de son caractère prétendument essentiel pour la défense nationale des Etats-Unis, M. Cenerazzo proposait un partage du marché par moitié entre les importations et la production nationale. Pour cette dernière toutefois, il ne considérait que la fabrication de montres ancrées empierrées et suggérait dès lors que le contingent d'importation s'élevât au maximum à 3 millions de pièces par année⁴. Il préconisait également un examen de l'ensemble du problème par un sous-comité du Comité des voies et moyens, afin d'y apporter une solution définitive, dans le sens d'une égalisation complète des coûts de production américains et suisses⁵.

L'*American Watch Assemblers' Association* n'était pas à court d'arguments pour répondre aux affirmations des adversaires des importations d'horlogerie. Elle rappelait tout d'abord que ses membres n'étaient pas seulement des commerçants, mais constituaient une industrie américaine. La matière première de celle-ci était représentée par les mouvements, dont la valeur n'atteignait que le 12 % de celle de l'article fini mis sur le marché. A ses yeux, on ne se trouvait donc pas en face d'un litige entre une industrie américaine et des producteurs étrangers. Au contraire, il s'agissait d'un

¹ U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 950, 958, 967 et 1731.

² cf. p. 158, note 3.

³ U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 543-549 ; dans ce conflit, M. Cenerazzo n'était pas le premier à estimer abusif qu'une législation étrangère fût différente de celle des Etats-Unis.

⁴ M. Cenerazzo avait, peu de temps auparavant, proposé une limite de 2 millions de pièces par année ; cf. p. 156.

⁵ U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 546-555 ; selon M. Cenerazzo, le coût moyen de production d'un mouvement 17 pierres était de \$ 17,85 aux Etats-Unis, contre \$ 4,96 à 6,50 en Suisse ; les articles comparés n'étaient toutefois semblables que par leur nombre de pierres.

conflit entre deux secteurs — l'un libre-échangiste et l'autre protectionniste — de l'industrie de la montre des Etats-Unis ¹.

Les *Assemblers* rappelaient ensuite qu'en 1934 déjà, *Elgin, Hamilton* et *Waltham* avaient prétendu qu'une diminution des droits horlogers ferait disparaître en deux ans les manufactures américaines d'horlogerie. Ils constataient qu'en 1947, elles existaient toujours, mais usaient d'arguments analogues, alors que les deux premières prospéraient, manquaient de personnel et ne pouvaient satisfaire la demande. Quant à la troisième, ils affirmaient que sa mauvaise situation ne provenait pas de la concurrence des importations, mais d'une direction incapable, d'une technique de vente insuffisante et d'une complète incapacité de prévoir comment évoluerait le marché. Dans ces conditions, entraver l'entrée des montres et mouvements suisses devait à leur avis avoir pour seule conséquence la création d'un monopole en faveur des fabriques américaines ².

Les porte-parole de l'*American Watch Assemblers' Association* recouraient encore à deux arguments, qui étaient vraisemblablement les plus intéressants de leur démonstration. Ils relevaient d'abord que la Suisse avait toujours été à la tête du progrès horloger et que les fabricants américains n'avaient jamais suivi qu'avec réticence la voie tracée par ses réalisations techniques ou commerciales. Ils insistaient ensuite sur le fait que depuis 1936, et à l'exception compréhensible de certaines années de guerre, la Suisse avait toujours acheté bien davantage aux Etats-Unis qu'elle n'y avait vendu. Ils demandaient dès lors que l'on n'omît pas de prendre en considération les bénéfices directs qu'avait retirés l'économie américaine des concessions que s'étaient réciproquement accordées les deux pays ³. Ce dernier rappel était particulièrement judicieux, en raison de la tendance à examiner isolément le problème des importations aux Etats-Unis de produits horlogers suisses et à oublier qu'il ne constituait malgré tout qu'un des éléments d'un commerce bilatéral beaucoup plus large.

Dans le domaine de la défense nationale, les *Assemblers* ne contestaient pas que l'industrie horlogère pût être appelée à jouer un certain rôle. Mais ils n'admettaient pas que celui-ci dût être l'exclusivité des manufactures. Ils rappelaient que les membres de leur association avaient, durant les hostilités, livré du matériel de guerre de même nature que celui provenant d'*Elgin*, d'*Hamilton* ou d'autres sources encore ⁴. Au point de vue pratique,

¹ U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 1588-1589.

² U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 1589-1598.

³ U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 1594-1596 ; les *Assemblers* contestaient en outre que la réduction du nombre des fabriques d'horlogerie eût résulté de la concurrence des importations ; ils pensaient qu'il s'agissait là d'un processus de concentration et d'élimination semblable à celui qui était survenu dans l'industrie de l'automobile, *op.cit.*, p. 1599.

⁴ U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 1596-1597.

cet argument semblait signifier qu'il n'y avait aucune raison valable de protéger les manufactures pour des considérations de défense et d'ainsi sacrifier les *Assemblers* qui pouvaient rendre au sein de l'économie de guerre les mêmes services qu'elles. En dernier ressort, la déposition de l'*American Watch Assemblers' Association* était donc un plaidoyer en faveur du *statu quo*.

Au printemps de 1947, époque où les relations horlogères américano-suisses étaient malgré tout relativement peu tendues, la question de l'importance de l'industrie horlogère dans le cadre de la défense des Etats-Unis pouvait, jusqu'à un certain point, sembler académique, de sorte qu'on ne se préoccupa peut-être pas assez chez les *Assemblers* de la tournure que pourrait, à longue échéance, prendre ce problème. Malheureusement, certaines déclarations faites devant le Comité des voies et moyens en déterminèrent l'évolution future dans un sens peu favorable.

En fait, manufactures et *Assemblers* étaient alors d'accord quant au fond. Les unes et les autres admettaient que l'industrie horlogère était nécessaire au fonctionnement de la machine de guerre américaine. Ils ne divergeaient d'opinion qu'à propos de l'opportunité d'une protection accrue en faveur d'un certain secteur de la branche !

Les circonstances amenèrent le gouvernement américain à prendre position au sujet de cette question. Dans une lettre adressée le 9 avril 1947 au président du Comité des voies et moyens, le sous-secrétaire d'Etat pour les affaires économiques, M. William L. Clayton, déclarait que la contribution de l'industrie américaine de la montre ancre empierrée à l'effort de guerre avait été d'une inestimable valeur et que ce fait avait été reconnu, non seulement par les autorités militaires, mais encore par le Département d'Etat¹. C'était une affirmation qui venait à l'appui de la thèse des manufactures.

Mais M. Clayton poursuivait en relevant que le Département d'Etat avait examiné la question de savoir à quel niveau l'industrie devait être maintenue pour répondre aux besoins futurs de la défense nationale. Cette étude avait conduit à la conclusion que la fabrication de montres ancres empierrées aux Etats-Unis était à l'époque suffisante pour que son expansion adéquate en cas de crise pût être assurée, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de lui accorder en ce moment une protection accrue ou de prendre d'autres mesures en sa faveur².

La constatation sur laquelle reposait la prise de position de M. Clayton était contestable³. Cependant, elle établissait la « théorie du niveau » qui

¹ U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 574.

² U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 574.

³ Ainsi que le démontra le *Department of Defense Report on the Essentiality of the Jeweled Watch Industry*, du 26 avril 1954, publié le 21 mars 1955.

fut à l'origine de bien des difficultés. En effet, elle limitait la discussion de cet important problème à deux questions malgré tout subsidiaires et empêcha souvent qu'on allât au fond des choses : Quel est, au point de vue militaire, le niveau que doit momentanément atteindre la production américaine de montres ancrées empierrées ? Se trouve-t-on en dessus ou, au contraire, en dessous de ce niveau ?

La thèse de l'importance de l'industrie horlogère pour la défense nationale des Etats-Unis venait par ailleurs d'être sanctionnée en principe par la Commission du tarif¹. En définitive toutefois, le fait le plus frappant de cette évolution paraissait être une absence complète de préoccupations quant à la question de savoir comment la réalisation de ces prétendues exigences stratégiques allait être, le cas échéant, conciliée avec les objectifs généraux de la politique commerciale américaine.

Lors du renouvellement du *Reciprocal Trade Agreements Act* en 1945, le gouvernement américain avait donné au Congrès l'assurance qu'il n'avait pas l'intention d'abolir tout tarif et de passer au libre-échange, mais entendait simplement établir les bases d'un commerce plus libre. Il avait en outre affirmé que les intérêts des producteurs nationaux seraient entièrement sauvegardés dans ce processus d'expansion². Pour tenir ses promesses, il émit en 1947 une ordonnance³ prescrivant notamment que chaque accord commercial que concluraient à l'avenir les Etats-Unis devrait contenir une clause échappatoire⁴ les autorisant à retirer, dans certaines circonstances et de manière autonome, des concessions faites à leurs partenaires.

L'ordonnance n'avait trait qu'aux accords que concluraient à l'avenir les Etats-Unis. On pouvait cependant prévoir que le moment arriverait rapidement où de nombreux parlementaires américains considéreraient comme très anormal que des traités antérieurs à 1947 ne fussent pas conformes à cette nouvelle règle et continuassent d'être appliqués sans clause échappatoire. Etant donné en outre l'attention alors portée en Amérique au problème horloger, il semblait certain que l'accord américano-suisse de 1936 serait parmi les premiers à être visé.

Ainsi se trouvaient délimités, dès 1947, les deux secteurs dans lesquels devaient particulièrement se développer les conflits qui opposeraient les Etats-Unis et notre pays en raison de l'accroissement des ventes de montres et mouvements suisses en Amérique : l'appréciation de ces livraisons sous l'angle des exigences de la défense nationale américaine d'une part ; l'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord américano-suisse de 1936 d'autre part. Canalisées de la sorte, les divergences ne pouvaient être que plus profondes et que plus graves quant à leurs conséquences.

¹ U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches... op.cit.*, p. 20-22, 35-38 et 121-131.

² U. S. CONGRESS (80th) - HOUSE - *Reciprocal Trade Agreements Program...op. cit.*, p. 887-888.

³ *Executive Order* N° 9832, 25 février 1947.

⁴ Appelée parfois aussi « clause mexicaine », parce qu'elle avait été insérée pour la première fois dans un accord commercial conclu entre les Etats-Unis et le Mexique, le 23 décembre 1942.

Section 5

LES RELATIONS HORLOGÈRES AMÉRICANO-SUISSES DU TRADE AGREEMENTS EXTENSION ACT DE 1948 A LA PREMIÈRE AFFAIRE WALTHAM

Le 3 avril 1948, le président Truman promulguait la loi d'aide à l'étranger, instrument de mise en train du Plan Marshall. Celui-ci devait contribuer à l'accroissement de la productivité dans les pays touchés par la guerre, au rétablissement de leur stabilité financière et au développement de leurs échanges¹. Par ailleurs, la conférence de La Havane où, sous l'égide des Etats-Unis, une cinquantaine de pays avaient mis au point une charte mondiale du commerce et de l'emploi, venait de se terminer². Dans ces circonstances, on attendait avec un intérêt tout particulier de voir quelle allait être l'attitude du Congrès à l'égard du *Reciprocal Trade Agreements Act* arrivant à échéance en juin 1948.

Se jugeant probablement assez documenté par ses *hearings* de 1947, le Comité des voies et moyens s'abstint d'organiser des audiences publiques et se contenta de siéger à huis-clos³. Le Comité des finances eut par contre recours à la procédure usuelle en la matière⁴.

En plus de leurs arguments de 1947⁵, les manufactures américaines d'horlogerie s'efforcèrent alors de démontrer qu'elles étaient plus efficaces que l'industrie suisse de la montre, qu'elles s'adonnaient systématiquement à des travaux de recherches et de développement, qu'elles s'étaient efforcées de compenser par tous les moyens techniques et commerciaux à leur disposition la différence entre les coûts de production américain et suisse et qu'enfin, elles ne cherchaient pas à s'abriter derrière une barrière tarifaire. Elles soulignaient que si leur part du marché américain s'était réduite, elles n'étaient pas seules à en avoir subi un préjudice ; elles affirmaient que celui-ci s'étendait également à l'appareil militaire des Etats-Unis.

Elles s'indignaient aussi de voir les fabricants suisses d'horlogerie lancer en Amérique une vaste campagne de publicité collective et de *public*

¹ *Economic Cooperation Act of 1948* ; FRANK L. R., *op.cit.*, p. 221.

² La conférence avait duré du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948.

³ U. S. TARIFF COMMISSION, *Operation of...op.cit.*, *Second Report*, Washington 1950, p. 9.

⁴ U. S. CONGRESS (80th) - SENATE - *Trade Agreements Extension Act of 1948 - Hearings before the Committee on Finance...on H. R. 6556...*, Washington 1948.

⁵ cf. p. 157-159.

relations, qui devait toucher jusqu'aux membres du Congrès¹, alors qu'*Elgin, Hamilton et Waltham* n'avaient pas les moyens d'y répondre. Afin de permettre « une croissance naturelle de l'industrie américaine absolument indispensable » à la couverture des besoins de la défense nationale en cas de crise et pour « empêcher un monopole en temps de paix », les manufactures réclamaient l'établissement par la loi de *standards* devant servir à la détermination du préjudice subi par la production indigène. Elle suggéraient encore des restrictions aux rapports commerciaux avec les pays contrôlant leurs industries au moyen de cartels, de fixation de prix ou de contingents au détriment des Etats-Unis².

Comme de coutume, les *Assemblers* réfutaient les arguments des manufactures. Ils ajoutaient qu'il leur paraissait inconcevable qu'on pût envisager d'abandonner les objectifs du *Reciprocal Trade Agreements Act* au moment où les conditions économiques dans les autres pays étaient déplorables, où les Etats-Unis s'efforçaient de réhabiliter ces nations et où les contribuables américains y allaient de leurs deniers pour que ce résultat fût atteint³.

Mais ce qui préoccupait surtout les parlementaires, et tout spécialement ceux venant d'Etats horlogers, était de savoir comment évoluait la question de l'inclusion d'une clause échappatoire dans l'accord américano-suisse de 1936. Le gouvernement américain n'avait pas encore entrepris de démarches pressantes à ce sujet. Cependant, le porte-parole du Département d'Etat pensait pouvoir tranquilliser le Congrès en déclarant qu'il serait pourvu à cet alignement en cas de renégociation du traité en cause⁴. L'ouverture de pourparlers paraissait relativement proche, car on admettait alors que la Suisse adhérerait bientôt à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, dans lequel figurait une telle clause. De plus, on croyait encore à cette époque en une prochaine mise en vigueur de la Charte de La Havane.

Le *Trade Agreements Extension Act of 1948*⁵, promulgué le 26 juin 1948, était d'inspiration nettement protectionniste. Il ne prorogeait que pour une année la législation autorisant le président à conclure des accords commerciaux non soumis à la ratification du Sénat. Mais il créait surtout une procédure nouvelle selon laquelle la Commission du tarif devait déterminer, pour chaque marchandise américaine figurant à l'agenda de négociations, la limite extrême (*Peril Point*) jusqu'où pouvaient aller des concessions sans causer à l'industrie des Etats-Unis un préjudice sérieux ou l'en

¹ HUNOLD ALBERT, *L'horlogerie suisse et le marché de l'Amérique du Nord - Exposé concernant une propagande collective d'un nouveau genre en vue de l'exportation*, *Journal des Associations patronales*, 1948, N° 8, p. 156-160.

² *Congressional Record*, 11 mai 1948, p. A 3028-A 3030.

³ AMERICAN WATCH ASSEMBLERS' ASSOCIATION, *Press Release*, 26 mai 1948.

⁴ *United Press*, 6 juin 1948 ; *Neue Zürcher Zeitung*, 7 juin 1948.

⁵ PUBLIC LAW 792 - 80th CONGRESS - [H. R. 6556], 26 juin 1948.

menacer. Il incombait aussi à la Commission du tarif de dire dans quels domaines un accroissement de la protection existante était nécessaire. Dans un cas comme dans l'autre, ses recommandations ne liaient pas le président. Celui-ci ne pouvait toutefois les ignorer qu'en faisant rapport au Congrès sur les motifs de sa décision dans les trente jours suivant la conclusion d'un accord ¹.

La prorogation pour une année seulement de la loi sur les accords commerciaux était une manœuvre assez habile de la majorité républicaine du Congrès. Celle-ci se serait montrée beaucoup plus restrictive encore si le président et l'administration avaient aussi été républicains. Mais elle se réservait de compléter son œuvre après la victoire attendue de ce parti aux élections présidentielles et parlementaires de novembre 1948 ². Toutefois, ce plan avait une faille : la campagne électorale se termina par une victoire du parti démocrate ! M. Truman était réélu président. Le Sénat comptait 54 démocrates et 42 républicains ; la Chambre des représentants était formée de 263 démocrates, de 171 républicains et d'un député de l'*American Labor Party* ³.

Dans son programme électoral, le parti démocrate s'était, entre autres choses, engagé à rétablir dans sa forme première le programme des accords commerciaux réciproques qui avait été modifié dans un sens restrictif en 1948 ⁴. Au cours de cette procédure de révision, les problèmes horlogers occupèrent une place démesurée. C'était la conséquence à la fois des débats qu'ils avaient provoqués depuis 1945 et d'événements complexes survenus durant les derniers mois de 1948. La plupart des fabriques américaines d'horlogerie avaient à cette époque, soit licencié du personnel, soit réduit leur horaire de travail ⁵. Deux cas cependant allaient faire vraiment parler d'eux.

A fin décembre, la *U. S. Time Corporation* ⁶ licencierait 2000 de ses 3200 ouvriers, en déclarant qu'elle ne pouvait plus faire face à la concurrence, parce que le niveau de ses salaires était plus élevé que celui des autres fabriques américaines d'horlogerie et parce que le tarif douanier alors en vigueur ne lui accordait pas une marge de protection suffisante contre les importations en provenance de Suisse. Elle blâmait également l'*Excise Tax* qui frappait toujours les produits horlogers et entravait la vente. Mais à peu près simultanément, elle ouvrait une nouvelle fabrique à Abilene

¹ Les détails de cette nouvelle procédure ont été fixés par l'*Executive Order* N° 10 004, du 5 octobre 1948.

² *Neue Zürcher Zeitung*, 27 janvier 1949.

³ FRANCK L. R., *op.cit.*, p. 295.

⁴ (Anonyme), *The Position of the Democratic Party...op.cit.*, p. 13 147 ; le parti démocrate se prononçait également en faveur de l'adhésion des Etats-Unis à l'Organisation internationale du commerce (ITO), c'est-à-dire à la Charte de La Havane ; cf. p. 169.

⁵ *Wall Street Journal*, 29 décembre 1948 ; *Waterbury American*, 3, 16 et 20 décembre 1948.

⁶ Qui se disait « *The world's largest manufacturer of wrist watches* ».

(Texas), alors qu'elle en avait déjà établi une à Little Rock (Arkansas). De plus, elle fermait ses ateliers de Waterbury (Connecticut) et déménageait à Middlebury (Connecticut), dans une usine construite pendant la guerre. Enfin, elle mettait le feu aux poudres en annonçant son intention d'importer à l'avenir des montres et mouvements suisses¹.

Les ouvriers de la *U. S. Time Corporation* appartenaient à l'*American Federation of Labor*. Ils avaient des motifs du licenciement dont ils étaient victimes une tout autre opinion que celle de la direction de l'entreprise. Ils y voyaient principalement un geste hostile, une tentative de *lock-out* à l'égard de leur syndicat². Ils affirmaient également que la mévente des articles de la compagnie était imputable à leurs insuffisances techniques et à un prix trop élevé dû à une mauvaise organisation de la production³.

A Waterbury, on pensait que la Suisse, jalouse de conserver le *goodwill* dont elle jouissait aux Etats-Unis et soucieuse de ne pas se trouver mêlée, même indirectement, à un conflit du travail américain, refuserait d'exécuter d'éventuelles commandes de la *U. S. Time Corporation*⁴. Pour plus de sûreté, vraisemblablement, le syndicat intéressé intervint dans ce sens auprès du Département fédéral de l'économie publique et de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers (FOMH). Il leur demandait de veiller à ce que l'industrie suisse de la montre ne devînt pas l'instrument de la destruction d'un syndicat américain « libre-échangiste » par un acte qui « pourrait mettre en péril des sentiments amicaux à l'égard de la Suisse »⁵. Les commandes en question furent toutefois annulées par la *U. S. Time Corporation* elle-même, de sorte que toute l'affaire finit par s'apaiser.

Le second cas était plus grave. Il concernait la *Waltham Watch Co.*, à laquelle des machines horlogères typiquement suisses avaient d'ailleurs été louées dans le courant de 1948⁶. Alors qu'*Elgin* et *Hamilton* avaient eu un excellent exercice et réussi à vendre sans peine toute leur production, la *Waltham Watch Co.* avait en fin d'année 160.000 pièces en stock, ce qui représentait le 45 % de sa production annuelle et une somme d'affaires non réalisées de 4 millions de dollars. A court de moyens liquides et les banques refusant de lui faire crédit, cette entreprise se voyait obligée de déposer son bilan. Le 28 décembre 1948, elle demandait au tribunal com-

¹ *Waterbury American*, 16 décembre 1948 ; *Omaha Morning World Herald*, 10 décembre 1948.

² *Waterbury Recorder*, 25 novembre 1948.

³ *Waterbury American*, 18 novembre 1948.

⁴ *Waterbury American*, 20 décembre 1948.

⁵ *Correspondance Politique Suisse*, 13 janvier 1949 ; *La Sentinelle*, 27 janvier 1949 ; cette intervention provoqua en Suisse une querelle sur des questions de salaires ; *Feuille d'Avis de Neuchâtel*, 8 et 21 janvier 1949 ; *La Lutte Syndicale*, 19 janvier 1949 ; *L'Effort*, 31 janvier 1949.

⁶ Sur la base d'un contrat prévoyant, en cas de conflit avec la législation *anti-trust* américaine, la primauté de celle-ci.

pétent de pouvoir se réorganiser et licenciait la totalité, ou presque, de ses 2300 ouvriers ¹.

A qui la faute ² ? Dans les milieux de la fabrication américaine, tant patronaux que syndicaux, on attribuait cette faillite surtout à la concurrence d'importations massives de montres et mouvements de prix très bas ³. C'était à nouveau l'occasion de demander une protection douanière accrue et de faire de l'agitation pour que fussent promulguées des mesures limitant les importations. Le 25 janvier 1949, une manifestation populaire avait lieu à Waltham ⁴. Le 2 février 1949, les maires de Waltham, Elgin et Lancaster, accompagnés du gouverneur du Massachusetts et de quelques parlementaires, étaient reçus en audience par le président Truman, auquel ils remettaient une pétition portant 52.000 signatures et réclamant des restrictions d'importation. L'accueil de la Maison Blanche fut cordial au point de suggérer qu'un sous-comité du Comité des voies et moyens examinât la question de savoir si la solution de ce cas spécial ne résiderait pas dans l'institution d'un contingentement ⁵. Mais comme le problème le plus urgent de la *Waltham Watch Co.* consistait à trouver des fonds, des démarches étaient faites auprès de la *Reconstruction Finance Corporation*, pour qu'elle avançât les 6 millions de dollars qui étaient au minimum nécessaires pour sauver l'entreprise ⁶.

En réalité, c'était au sein même de la *Waltham Watch Co.* qu'il fallait chercher les causes de la situation dans laquelle se trouvait cette maison. Sa gestion était déficiente, ses techniques de production surannées, son équipement industriel vieilli, pour ne pas dire plus. Elle avait les plus gros frais de fabrication de toute l'industrie horlogère américaine. La qualité de ses produits était douteuse et elle avait perdu la confiance du commerce comme celle du public. Ses méthodes de vente étaient critiquables. Ses articles ne correspondaient pas à la demande. Et ne pouvant pas écouler toute sa production, elle était surchargée de stocks et à court d'argent

¹ *New York Times*, 29 décembre 1948 ; *Wall Street Journal*, 29 décembre 1948 ; la demande de réorganisation était faite sur la base du chapitre X du *Bankruptcy Act*, qui prévoit une procédure assez semblable à celle du sursis concordataire en Suisse.

² Ce n'était pas la première fois que la *Waltham Watch Co.* était en difficultés ; cf. MOORE CHARLES, W., *Timing a Century - History of the Waltham Watch Company*, Cambridge, Mass., 1945.

³ *Wall Street Journal*, 29 décembre 1948 ; *New York Times*, 30 décembre 1948 ; *Boston Post*, 30 décembre 1948.

⁴ *New York Times*, 26 janvier 1949.

⁵ *New York World Telegram*, 2 février 1949 ; « Le Département d'Etat pourrait alors adapter cette brillante idée au reste de sa politique commerciale », disait *Fortune* d'avril 1949 ; M. Truman fit machine arrière par la suite ; le *leader* démocrate de la Chambre des représentants, le député John McCormack (dém., Massachusetts) fit à la même époque une suggestion semblable, qu'il retira également quelques jours plus tard ; *Agences américaines*, 2 et 4 février 1949.

⁶ *New York Times*, 25 janvier 1949.

liquide¹. Son bilan était encore équilibré, mais elle était très endettée et ses actifs n'étaient pas mobilisables immédiatement dans une mesure suffisante.

Ces défauts avaient déjà été révélés à maintes reprises. Des rapports d'expertise avaient signalé des déficiences sérieuses tant au point de vue de la politique de fabrication que de celle de distribution². A l'assemblée des actionnaires du 10 septembre 1948, le président de la société avait souligné qu'il était indispensable d'apporter aux montres *Waltham* des améliorations pour qu'elles retrouvent la faveur du public. Dans cette faillite, la concurrence des importations n'avait joué qu'un rôle négligeable.

La *Waltham Watch Co.* fut finalement réorganisée, grâce à de gros sacrifices des actionnaires et des banques, ainsi qu'à un prêt de 6 millions de dollars de la *Reconstruction Finance Corporation* et à l'émission de nouvelles actions pour un montant de 5 millions de dollars³. Cette opération portait toutefois en elle les germes de nouvelles difficultés, dont le moindre n'était pas que la présidence de l'entreprise avait été confiée au fonctionnaire qui, du côté de la *Reconstruction Finance Corporation*, avait négocié le prêt en cause ! De plus, pour se créer des liquidités, la *Waltham* avait fait vendre à moitié prix, principalement par des grands magasins, le stock de 160.000 montres existant au moment de sa fermeture⁴. Du point de vue financier, l'opération avait réussi, mais elle avait aussi provoqué un solide ressentiment dans le commerce horloger à l'égard de la *Waltham Watch Co.*⁵

En définitive, quelles qu'eussent été les causes des difficultés de la *Waltham Watch Co.*, ces dernières exercèrent une influence néfaste sur les discussions relatives au problème horloger lors des audiences des Comités des voies et moyens et des finances consacrées au rétablissement du *Reciprocal Trade Agreements Act* dans sa forme antérieure à 1948⁶. « La question de la survivance de la *Waltham*, qui n'est pas autre chose qu'une

¹ *Wall Street Journal*, 29 décembre 1948 ; *Boston Herald*, 31 décembre 1948 ; *Jeweler's Outlook*, 1^{er} janvier 1949 ; *Jewelers News Letters*, 5 janvier 1949 ; *Business Week*, 8 janvier 1949 ; *The Retail Jeweler*, janvier-février 1949 ; *New York Times*, 22 février 1949.

² *District Court of the United States for the District of Massachusetts - In the Matter of Waltham Watch Company, a Corporation, Debtor, in Proceedings for the Reorganisation of a Corporation*, N° 70 629, *Statement... February 7, 1949*, p. 10 ; il s'agit du plan de réorganisation soumis au tribunal par les *trustees*, qui y énuméraient, entre autres, les causes des difficultés de la *Waltham Watch Co.* et ne les assignaient que très partiellement à la concurrence des importations, p. 6-12.

³ *New York Times*, 11 juin et 16 septembre 1949 ; *Neue Zürcher Zeitung*, 13 juin 1949 ; les *Watchmakers of Switzerland* avaient offert — en vain — de lui louer dans une mesure raisonnable des machines horlogères dont il y avait encore pénurie en Suisse ; *Jewelry*, 15 mars 1949 ; *Wall Street Journal*, 2 mars 1949.

⁴ *Jeweler's Outlook*, 1^{er} mai 1949.

⁵ *Sales Management*, New York, 15 avril 1950.

⁶ cf. p. 169.

question de capacité de faire face à la concurrence, est confondue avec toutes sortes d'autres problèmes : défense nationale, préservation de l'industrie horlogère, plein emploi, tâches de la politique bancaire du gouvernement » ¹.

Section 6

LA DISCUSSION DU PROBLÈME HORLOGER

LORS DE LA MISE AU POINT

DU TRADE AGREEMENTS EXTENSION ACT DE 1949

Le président Truman — qui n'avait signé qu'à contre-cœur le *Trade Agreements Extension Act* de 1948 ² — avait demandé au Congrès à majorité démocrate issu des élections de novembre 1948 de redonner au plus vite à cette loi sa forme première ³. Il s'agissait par là de permettre aux Etats-Unis de négocier efficacement lors de la session des membres de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, convoquée à Annecy pour avril 1949, ainsi que de jouer leur rôle de guide dans le développement des échanges et le rétablissement de l'économie internationale, éléments jugés essentiels par la Maison Blanche de la politique extérieure des Etats-Unis ⁴.

Dans cette procédure, relativement rapide à la Chambre des représentants (24 janvier - 9 février) et longtemps en suspens au Sénat (17 février - 15 septembre), les questions horlogères jouèrent un rôle hors de toute proportion avec leur importance réelle. Elles constituèrent même un des objets majeurs du débat. C'était faire beaucoup d'honneur à une catégorie de produits représentant moins du 1 % des importations américaines totales et correspondant à une infime fraction de la production industrielle des Etats-Unis.

La discussion du problème horloger se déroula tout entière sous le signe de la défense nationale des Etats-Unis. Devant le Comité des voies et moyens, le porte-parole des fabricants américains de montres ancrées empierrées rappela qu'en cas de guerre, son industrie serait la seule à pouvoir faire en Amérique des montres empierrées, des chronomètres de marine, des chronographes ou d'autres articles horaires d'importance militaire. Il précisa que c'étaient là des articles impossibles à stocker et que la seule

¹ *Fortune*, avril 1949.

² *Statement by the President*, 26 juin 1948 ; cf. p. 164.

³ cf. p. 165.

⁴ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of the Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Ways and Means...on H. R. 1211...*, Washington 1949, p. 2.

solution consistait par conséquent à disposer en suffisance de la main-d'œuvre — dont la formation exige de trois à cinq ans — nécessaire à une production adéquate. M. Shennan, président de l'*Elgin National Watch Co.*, ajoutait que si l'industrie horlogère était en mesure de faire tout ce que les autres industries de précision produisaient, ces dernières n'étaient pas capables de fabriquer des montres ou des instruments analogues. Le *National Security Resources Board*, disait-il encore, a reconnu cette caractéristique unique de l'industrie horlogère américaine et recommandé que son potentiel de production fût égal aux besoins de la défense nationale. Or, concluait les manufactures, il ne l'est pas ¹.

À leur avis, l'insuffisance de la protection tarifaire qui leur était accordée en était la cause. Diminuée déjà par l'accord avec la Suisse de 1936, elle s'était trouvée réduite par d'autres raisons encore : la dévaluation du franc suisse en septembre 1936 ² ; l'augmentation des prix amoindissant l'incidence des droits spécifiques ; l'évasion des droits dans le domaine des ajustements et l'accroissement du coût de production aux Etats-Unis. Malgré une efficience supérieure à celle de la Suisse, prétendaient-elles, les manufactures n'arrivaient pas à compenser la différence du niveau des salaires. En outre, leur point mort était bien plus élevé qu'avant la guerre ; il leur fallait produire davantage de pièces pour tourner. Mais face à l'énorme accroissement des importations et à la publicité des *Assemblers* et de l'industrie horlogère suisse, la chose devenait de plus en plus difficile, sinon même impossible. Une telle situation portait atteinte à la défense nationale des Etats-Unis ³. On ne manquait pas de répéter aussi que la Suisse n'avait pas tenu ses engagements de 1946, qu'elle tentait de monopoliser le marché américain, qu'elle refusait de livrer certaines machines et que, durant la guerre, son attitude n'avait pas été au-dessus de tout reproche ⁴.

Repoussant vertueusement toute idée de contingentement, les manufactures américaines reprenaient leurs revendications de 1947 : protection tarifaire adéquate, c'est-à-dire égalité à la frontière ; création d'un sous-comité *ad hoc* chargé d'étudier la situation spéciale de l'industrie de la montre ancre empierrée des Etats-Unis et les mesures pouvant s'imposer pour sa préservation au titre de la défense nationale. Elles se prononçaient enfin pour l'insertion obligatoire d'une clause échappatoire dans tous les accords conclus par les Etats-Unis et ne la contenant pas encore ⁵.

M. Cenerazzo vint naturellement apporter son appui aux manufactures, qui s'en seraient vraisemblablement volontiers passé. Il reprit la plupart de leurs arguments. Toutefois, c'était l'affaire *Waltham* qui lui tenait le

¹ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 485-486.

² Les Etats-Unis n'avaient pas à l'époque fait usage de leur droit de dénoncer l'accord ; cf. p. 122, note 1.

³ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 486-487.

⁴ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 491-503.

⁵ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 485 et 487-488.

plus à cœur. Après en avoir rendu responsables le Comité des voies et moyens, pour ne pas avoir su édicter ou faire appliquer la loi qu'il fallait, et la concurrence suisse, il finit quand même par admettre que bien des choses étaient imputables aux dirigeants successifs de la *Waltham Watch Co.*, entreprise qu'il déclarait cependant efficiente entre toutes ¹ !

Le leader syndicaliste démontrait qu'un mouvement américain revenait alors à \$ 13,00, contre \$ 8,60 pour un mouvement importé, et qu'il y avait ainsi en faveur du second une différence de \$ 4,40. Selon lui, celle-ci ne profitait pas aux consommateurs, mais était utilisée par les importateurs pour leur publicité, ce qui leur permettait de faire de bien meilleures affaires que les manufactures des Etats-Unis. Ces dernières étant indispensables à la défense nationale, il fallait leur accorder l'égalité à la frontière et leur réserver le 50 % au moins du marché américain. En raison des méthodes déloyales de la concurrence suisse, déclarait M. Cenerazzo, c'était là une question de vie ou de mort sur laquelle devrait se pencher un sous-comité du Comité des voies et moyens. Une clause échappatoire dans l'accord avec la Suisse ne résoudrait rien ².

On se demandait, après avoir ainsi entendu vibrer la corde de la défense nationale ³, comment réagiraient les *Assemblers*. Ils contre-attaquèrent en essayant de rester sur le terrain des réalités concrètes et en s'abstenant de faire appel à de grands principes ou aux sentiments des parlementaires. Ils exposaient dans quelle situation brillante se trouvaient *Elgin* et *Hamilton* pour prouver que ces entreprises n'avaient pas souffert de la concurrence des importations et qu'il fallait imputer à une autre cause les difficultés de la *Waltham*. Ils reconnaissaient que la part du marché approvisionnée par les fabricants américains était proportionnellement plus petite qu'avant la guerre. Mais ils relevaient qu'il s'agissait d'un marché beaucoup plus large, que les fabriques normalement gérées aux Etats-Unis n'avaient pas de peine à écouler leur production et que celle-ci avait pratiquement atteint son niveau maximum. Ils constataient également que la concurrence principale n'était pas celle existant entre montres américaines et montres importées, mais entre les montres en général et les autres articles offerts aux

¹ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 518-551.

² U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 512-551 ; à l'argument selon lequel l'accord de 1936 avait été favorable au développement des exportations américaines vers la Suisse, M. Cenerazzo répondait que c'était une des fallacies de la statistique et que ces exportations étaient en majeure partie constituées par des envois gratuits à la Croix-Rouge ou à d'autres sociétés de secours ayant leur siège en Suisse ; *op.cit.*, p. 551 ; cela peut donner une idée du niveau du débat, dans lequel un député suggérerait aussi que la Suisse n'était pas un partenaire commercial loyal, parce qu'à cette époque, le franc suisse faisait prime sur le dollar ; *op.cit.*, p. 281.

³ Argument repris également dans la déposition d'un porte-parole du maire de Waltham et dans celle du député Donohue (dém., Massachusetts) ; U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 561-573 et 578-582.

consommateurs des Etats-Unis¹, d'où la nécessité d'une publicité intense pour soutenir la vente des produits horlogers, quelle que fût leur origine². Dans ces conditions, ajoutaient-ils, l'institution d'un contingent d'importation serait une mesure d'autant plus inopportune qu'il y avait place pour chacun sur le marché des Etats-Unis et que la demande de montres ne cessait d'augmenter³.

Les *Assemblers* savaient aussi être ironiques. Ils faisaient remarquer que le temps perdu par les manufactures en cherchant à entraver les importations aurait sans doute été mieux employé au développement aux Etats-Unis de montres attrayantes et pouvant gagner la faveur du public. A leur avis, la réalisation de tels modèles n'aurait pas dû être difficile, parce que la différence de prix entre un mouvement produit dans une fabrique américaine efficiente et celui importé était — compte tenu de tous les facteurs — extrêmement petite⁴. A ce point de vue encore, des entraves additionnelles aux importations n'auraient pas eu de justification. Enfin, elles auraient été inéquitables, considérant que la balance des échanges américano-suisses se soldait dans la proportion de 2½ à 1 en faveur des Etats-Unis⁵.

Pas plus qu'autrefois, les *Assemblers* ne contestaient que le secteur horloger pût être considéré comme présentant une certaine importance dans le cadre de la défense nationale américaine. Mais, disaient-ils, si cette dernière repose uniquement sur les manufactures de montres des Etats-Unis, « Dieu nous soit alors en aide » ! Ils demandaient que l'on fit la différence entre la dépendance absolue et l'utilité relative, rappelant qu'ils disposaient aussi de personnel et d'équipements propres à la fabrication d'articles militaires aux tolérances horlogères. Ils relevaient en outre que

¹ Dans l'immédiat après guerre, les montres avaient été parmi les premiers biens de consommation durables à figurer en quantités appréciables sur le marché américain.

² Cette situation incita M. Katz, alors président de l'*American Watch Assemblers' Association*, à proposer en mai 1949 à *Elgin, Hamilton et Waltham* la création d'un fonds de publicité commun destiné « à aider l'industrie horlogère à lutter pour le dollar du consommateur » ; *New York Times*, 24 mai 1949 ; *Advertising Age*, 30 mai 1949.

³ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 637-643 et 699-712 ; les *Assemblers* rappelaient encore que les nouveautés développées par la Suisse et leur publicité avaient considérablement accru la demande aux Etats-Unis, *op.cit.*, p. 642-643 ; ce fait a été confirmé par la Commission du tarif dans son rapport « *Watches* » déjà cité.

⁴ Cette déclaration devait être faite en parfaite connaissance de cause ; elle émanait en effet de M. Carnow, qui appartenait à la *Bulova Watch Co.*, entreprise ayant des fabriques de montres tant en Suisse qu'aux Etats-Unis ; U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 645-646 et 654-656 ; c'était aussi l'opinion de M. Katz, de la *Gruen Watch Co.* ; celui-ci déclarait que sa maison allait ouvrir une fabrique à Cincinnati, pour se protéger contre les conséquences d'une éventuelle augmentation des droits horlogers aux Etats-Unis ; *op.cit.*, p. 703-704.

⁵ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 641-656.

si l'on pouvait reconnaître l'utilité de l'industrie de la montre pour la défense nationale, cela ne signifiait encore pas que chaque horloger fût indispensable à ce titre. Les *Assemblers* admettaient que ce caractère pouvait exister pour le 0,5 % environ du personnel des manufactures. En d'autres termes, ils dénonçaient les exagérations pseudo-patriotiques de ces dernières ¹.

Eu égard à cette controverse entre fabricants et *Assemblers* américains, quelle était la position des deux ministères principalement intéressés ? Le Département d'Etat arrivait à la conclusion que si deux entreprises sur trois prospéraient, la faillite de la dernière ne pouvait pas provenir de la concurrence des importations, dont les effets eussent dû être sentis par tous les producteurs de montres des Etats-Unis. Ce Département ajoutait que s'il devait, dans le cadre du programme des accords commerciaux, s'engager à tenir compte de la situation du membre le plus faible de chaque industrie, des augmentations de droits dans de nombreux secteurs ne pourraient pas être évitées ². Quant au Département de la défense, son secrétaire déclarait que le potentiel de l'industrie horlogère américaine n'avait pas été affecté négativement par les pouvoirs existant aux Etats-Unis en matière d'accords commerciaux ³.

Lors des audiences du Comité des voies et moyens, on avait appris que le Département d'Etat n'avait jusque là entrepris aucune démarche pour faire inclure une clause échappatoire dans l'accord de 1936 avec la Suisse ⁴. La mauvaise humeur de certains parlementaires à l'égard de cette situation se manifesta au cours du débat à la Chambre des représentants, où le député Curtis (rép., Nébraska) proposa un amendement devant obliger le gouvernement à pourvoir à l'insertion d'une clause échappatoire dans les accords conclus par les Etats-Unis qui ne la contenaient pas encore. Cet amendement fut rejeté par 159 voix seulement contre 116 ⁵. Le 9 février 1949 enfin, par 319 voix contre 69, la Chambre des représentants adoptait sans y apporter de modifications le projet de *Trade Agreements Extension Act of 1949*, qui lui avait été soumis par l'administration ⁶.

Les mêmes questions horlogères furent débattues peu de temps après devant le Comité des finances du Sénat. De part et d'autre, on n'avança

¹ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 641-653, 660 et 700.

² U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 47.

³ Lettre de M. James Forrestal, secrétaire à la défense, au député Robert Doughton, président du Comité des voies et moyens, 4 février 1949.

⁴ U. S. CONGRESS (81st) - HOUSE - 1949 *Extension of...op.cit.*, p. 39 ; on comptait encore sur la prochaine adhésion de la Suisse à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et croyait toujours que la Charte de La Havane finirait par entrer en vigueur.

⁵ En février 1949, le Département d'Etat proposa informellement à la Suisse qu'une clause échappatoire fût incluse dans l'accord de 1936 par simple échange de notes ; l'affaire n'eut pas de suite.

⁶ *New York Times*, 10 février 1949.

guère d'arguments inédits. M. Cenerazzo abandonna sa thèse d'un contingentement des importations pour ne plus réclamer que l'égalité à la frontière¹. Elle fut pourtant reprise par M. Daniel J. Lyne, un des *trustees* de la *Waltham Watch Co.*, qui déclarait en outre que si cette entreprise n'avait pas existé, il aurait alors fallu la créer pour des motifs de défense nationale². Le reproche de ne pas avoir respecté ses engagements de 1946 fut à nouveau adressé à la Suisse, ce qui obligea le Département d'Etat à réfuter derechef cette accusation et à déposer une fois de plus le rapport de la Commission du tarif établissant qu'elle n'était pas fondée³. On s'en prit également à la législation horlogère suisse, en tant que telle et sans voir que sous plusieurs de ses aspects, elle créait une situation dont les fabricants américains de montres n'étaient pas les derniers à bénéficier⁴.

Une large part des audiences du Comité des finances fut consacrée aux problèmes posés par le système de la clause échappatoire. Sur le plan étroit des relations avec la Suisse, le sénateur Saltonstall (rép., Massachusetts), intervenant comme témoin et visant plus particulièrement notre pays, demanda que la nouvelle loi conduise à l'insertion d'une telle clause dans les accords déjà conclus par les Etats-Unis⁵. Par ailleurs, le représentant du Département d'Etat fut amené à déclarer, en réponse à des questions, qu'avec ou sans obligation légale, la politique du gouvernement consistait à avoir dans chaque accord une clause échappatoire⁶. Cela équivalait à une promesse. On pouvait être certain que le Congrès exigerait qu'elle fût tenue !

Le Comité des finances termina ses audiences le 8 mars 1949. En juin, la presse annonça que le gouvernement américain étudiait la question de l'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord avec la Suisse⁷. Le problème fut à nouveau abondamment discuté lorsqu'en septembre, le projet de *Trade Agreements Extension Act of 1949* fit l'objet des délibérations plénières du Sénat⁸.

Les sénateurs protectionnistes s'efforcèrent de faire apporter des modifications au texte de la loi votée par la Chambre des représentants, notamment pour obtenir le maintien du système des *Peril Points* et pour imposer

¹ U. S. CONGRESS (81st) - SENATE - *Extension of Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Finances., on H. R. 1211...*, Washington 1949, p. 343.

² U. S. CONGRESS (81st) - SENATE - *Extension of...op.cit.*, p. 282-316.

³ U. S. CONGRESS (81st) - SENATE - *Extension of...op.cit.*, p. 606 et 836-843.

⁴ U. S. CONGRESS (81st) - SENATE - *Extension of...op.cit.*, p. 603-606.

⁵ U. S. CONGRESS (81st) - SENATE - *Extension of...op.cit.*, p. 276.

⁶ U. S. CONGRESS (81st) - SENATE - *Extension of...op.cit.*, p. 839 et 845 ; il fut précisé à cette occasion que le Département d'Etat n'avait pas alors l'intention de demander à la Suisse de limiter à nouveau ses exportations de montres et mouvements vers les Etats-Unis ; *op.cit.*, p. 845.

⁷ *Wall Street Journal*, 7 juin 1949 ; *Neue Zürcher Zeitung*, 8 juin 1949.

⁸ La discussion au Sénat commença donc après l'expiration du *Trade Agreements Extension Act of 1948*.

à l'administration l'obligation de pourvoir immédiatement à l'insertion d'une clause échappatoire dans tous les accords conclus par les Etats-Unis ¹ et ne la contenant pas encore ². Durant le débat, la question des importations de produits horlogers suisses et celle de l'absence d'une clause échappatoire dans l'accord américano-suisse furent à maintes reprises évoquées ³. Cet accord fut même l'exemple auquel certains parlementaires, dont en particulier le sénateur Butler (rép., Nebraska), revinrent régulièrement pour tenter avec beaucoup d'insistance de démontrer l'opportunité de leur suggestion en matière de clause échappatoire ⁴.

Si celle-ci fut finalement repoussée ⁵, comme d'ailleurs tous les autres amendements proposés, il n'en restait pas moins que la discussion avait été particulièrement significative. Le *Trade Agreements Extension Act of 1949* n'aurait jamais été accepté au Sénat dans la forme proposée par le gouvernement ⁶, si le sénateur George (dém., Géorgie), l'influent président du Comité des finances, et le sénateur Lucas (dém., Illinois), le *leader* de la fraction démocrate, ne l'avaient pas obstinément défendu.

Tous deux étaient opposés à la suggestion du sénateur Butler. Le premier avait toutefois déclaré que les fabricants américains d'horlogerie avaient dû faire face à un « type de concurrence particulièrement vicieux » ⁷ et s'était prononcé en faveur de l'inclusion d'une clause échappatoire dans l'accord avec la Suisse. Quant au second, il avait expressément invité le

¹ *Congressional Record*, 9 septembre 1949, p. 12 984 ; cette proposition relative à la clause échappatoire émanait du sénateur Butler (rép., Nébraska), qui reprenait ainsi l'idée de son collègue, le député Curtis, rejetée par la Chambre des représentants ; cf. p. 173.

² Il n'y avait alors pas de clause échappatoire dans les accords conclus par les Etats-Unis avec les 13 pays suivants : Argentine, Colombie, Costa-Rica, Equateur, Guatemala, Honduras, Iran, Islande, Pérou, Salvador, Suisse, Turquie et Vénézuëla ; *Congressional Record*, 8 septembre 1949, p. 12 894.

³ *Congressional Record*, 7 septembre 1949, p. 12 849, 18 862-12 868 ; 8 septembre 1949, p. 12 887, 12 894 ; 9 septembre 1949, p. 12 983-12 984, 12 988 ; 14 septembre 1949, p. 13 088, 13 093, 13 102-13 104 ; 15 septembre 1959, p. 13 111-13 112, 13 133-13 134 et 13 165.

⁴ *Congressional Record*, 9 septembre 1949, p. 12 983-12 984 ; 14 septembre 1949, p. 13 093.

⁵ Par 53 voix contre 29 ; *Congressional Record*, 15 septembre 1949, p. 13 175.

⁶ Par 62 voix contre 19 ; *Congressional Record*, 15 septembre 1949, p. 13 179 ; la nouvelle loi annulait expressément le *Trade Agreements Extension Act of 1948*, était rétroactive au 12 juin 1948 et valable trois ans dès cette date ; elle supprimait la procédure des *Peril Points*, au grand soulagement de l'administration qui, lors des négociations conduites à Annecy dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, n'avait pas toujours tenu compte de ceux déjà déterminés selon la loi de 1948 ; on peut par ailleurs se demander quel rôle joua, dans l'acceptation sans amendement du *Trade Agreements Extension Act of 1949*, la crise du sterling — qui approchait de son dénouement, la dévaluation de la livre — à propos de laquelle des discussions anglo-américaines se déroulaient à Washington.

⁷ *Congressional Record*, 14 septembre 1949, p. 13 103.

Département d'Etat à y pourvoir : « Dès à présent [le sénateur George et moi-même] veillerons à la porte du Département d'Etat en insistant pour que quelque chose soit fait en ce qui concerne au moins la renégociation de cet accord réciproque-là »¹. Le sort en était jeté. Seul restait à déterminer le moment où l'administration devrait s'acquitter de sa promesse !

¹ *Congressional Record*, 15 septembre 1949, p. 13 112 ; toutes les critiques adressées précédemment à la Suisse et à son industrie horlogère avaient été répétées lors du débat au Sénat.

CHAPITRE VII

L'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord américano-suisse de 1936

Section 1

QUELQUES JALONS IMPORTANTS

DES RELATIONS HORLOGÈRES AMÉRICANO-SUISSES

DE L'AUTOMNE DE 1949 A MAI 1950

Lors des délibérations relatives au *Trade Agreements Extension Act of 1949*, l'administration avait contracté une dette de reconnaissance à l'égard de certains parlementaires démocrates influents¹. Celle-ci ne pouvait être acquittée que par l'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord américano-suisse de 1936. Or, tout concourait à rapprocher le moment où son échéance ne pourrait plus être différée.

Durant l'été de 1949, M. Cenerazzo, président d'un syndicat des ouvriers horlogers américains, était venu faire en Europe un voyage d'étude au programme duquel la Suisse avait figuré en bonne place². Sous certains aspects, il avait remporté une image favorable de notre pays : conditions de travail, *standard* de vie, développement des assurances et de la sécurité sociales, conception de l'économie, compétence des fonctionnaires fédéraux et du corps diplomatique suisse, profondeur du sentiment national³. Mais il était venu en Suisse chercher des arguments pour la poursuite de sa lutte et avait agi de manière à les trouver.

En matière de salaires, il confondait salaires de base et salaires réels, citant d'ailleurs ceux de l'industrie des machines comme étant ceux de l'horlogerie et faisant le change à fr. 5.— pour un dollar. Il se disait convaincu du caractère de *trust* de l'industrie horlogère suisse — « le plus complet du monde depuis un siècle » — et affirmait que le seul objectif de la Chambre suisse de l'horlogerie était de contrôler le marché mondial de

¹ cf. 175.

² Sa venue en Suisse lui avait valu les honneurs d'un communiqué officiel du 16 août 1949, qui le désignait comme le « principal protagoniste de la lutte engagée aux Etats-Unis contre les importations de montres suisses » ; on n'aurait pu que difficilement lui faire plus plaisir !

³ *Agence France-Presse*, 23 août 1949 ; *The American Watch Worker*, janvier 1950.

la montre. S'il n'avait pas vu d'assemblage à la chaîne, cela provenait de ce que les pièces n'étaient pas interchangeables et qu'il fallait donner un coup de lime par-ci par-là avant de les monter. Quant à la Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers, M. Cenerazzo reconnaissait qu'elle était bien organisée, mais l'accusait de faiblesse. Il était cependant plein d'éloges pour les écoles d'horlogerie et surtout leur enseignement de la vraie valeur du travail ¹.

En bref, M. Cenerazzo avait — en usant d'ailleurs parfois de subterfuges ² — vu passablement de choses en Suisse. Mais il s'était souvent trompé et n'avait pas compris les motifs de l'organisation horlogère suisse ou les problèmes économiques de base de notre pays. Il ne s'était pas demandé comment la Suisse, sans richesses naturelles, avait réussi à atteindre son *standard* de vie. Il n'avait pas voulu voir que malgré sa pauvreté et sa petitesse, la Suisse était devenue un partenaire commercial intéressant, même pour les Etats-Unis. Il avait tout ignoré du problème des échanges et n'avait pas été frappé par l'abondance sur le marché suisse de produits américains acquis et payés en dehors de toute aide de l'Amérique. Comme il le relevait lui-même dans le journal de son syndicat, les frais de son voyage avaient été de l'argent bien dépensé pour la suite des opérations ³.

Malheureusement, quelques événements américains allaient donner à M. Cenerazzo l'occasion d'user des arguments ainsi recueillis, auxquels le fait qu'il était venu en Suisse donnait une apparence de véracité ⁴. Durant le second semestre de 1949, les manufactures américaines d'horlogerie avaient dû congédier du personnel. Depuis octobre, le bruit circulait que la *Waltham Watch Co.* serait à nouveau obligée de fermer ses portes ⁵. On déclarait que seul un miracle pourrait sauver l'entreprise. Il survint sous forme de commandes gouvernementales ⁶. Cela n'empêcha toutefois pas la catastrophe de se produire. Le 3 février 1950, la *Reconstruction Finance Corporation* refusa de mettre à disposition de la *Waltham* les deux derniers millions de dollars du prêt accordé lors de la réorganisation de 1949, parce que les quatre premiers n'avaient pas été utilisés aux fins officiellement prévues ⁷. Avec quatre heures seulement de préavis, la *Waltham Watch Co.* licencia les 1231 ouvriers qu'elle occupait encore ⁸.

¹ *The American Watch Worker*, janvier 1950.

² M. Cenerazzo se présenta par exemple comme un ecclésiastique — dont il avait adopté la tenue — à une fabrique d'horlogerie de Bienne.

³ *The American Watch Worker*, janvier 1950.

⁴ Pour pouvoir agir avec plus d'efficacité, M. Cenerazzo transféra, en janvier 1950, son quartier général de Boston à Washington ; *Waltham News Tribune*, 31 décembre 1949.

⁵ *Jewelers' News Letters*, 20 octobre 1949 ; M. Sachs, alors vice-président de l'entreprise, avait déclaré en novembre 1949, au cours d'un voyage en Suisse, que les deux principaux calibres de la *Waltham* étaient invendables.

⁶ *Neue Zürcher Zeitung*, 26 novembre 1949.

⁷ *New York Times*, 4 février 1950 ; cf. p. 168.

⁸ *Waltham News Tribune*, 6 février 1950.

La chasse aux boucs émissaires commença immédiatement. Le président Truman, le Congrès, la *Reconstruction Finance Corporation*, les banques, les importations furent tous accusés d'avoir tué la *Waltham Watch Co* ¹. On parla de *dumping*, d'atteinte à la défense nationale des Etats-Unis, d'augmentation du tarif horloger et de contingentement ².

On vit à nouveau une manifestation publique de protestation se tenir à Waltham ³. L'affaire eut des échos à la Maison Blanche et au Congrès ⁴. Un sous-comité parlementaire finit même par se pencher sur le rôle joué en l'espèce par la *Reconstruction Finance Corporation* ⁵.

En réalité, la *Waltham* continuait à souffrir des maux qui lui avaient valu ses difficultés antérieures. Elle était victime « des politiques aveugles, sottes ou cupides des directions successives, qui avaient économisé sur la qualité des produits, sapé les ventes et la réclame, ainsi que ruiné les relations avec les vendeurs et les consommateurs » ⁶. Mais quelles qu'eussent été ses causes, cet incident vint renforcer la position de ceux réclamant des mesures de protection contre la concurrence des importations de montres et mouvements suisses. Le fait que l'entreprise fut finalement réorganisée et assainie une nouvelle fois ⁷ ne changea pas grand-chose à la situation ainsi créée.

En février déjà, le député McCormack (dém., Massachusetts), *leader* de la majorité démocrate de la Chambre des représentants, avait annoncé que le problème des importations horlogères serait étudié par le Département de la défense ou le *National Security Resources Board* ⁸. La situation se tendit encore lorsque, le 1^{er} avril, l'*Elgin National Watch Co.* licencia 300 ouvriers sous prétexte que la concurrence suisse et les ventes de montres à des prix de liquidation l'y obligeaient ⁹. Enfin, elle se gâta tout à fait au moment où l'on apprit que, durant le premier trimestre de 1950, cette entreprise et la *Hamilton Watch Co.* avaient réalisé des bénéfices nets bien inférieurs à ceux de la période correspondante de 1949 :

¹ *Sales Management*, New-York, 15 avril 1950.

² *New York World Telegram and Sun*, 7 février 1950 ; *New York Times*, 1^{er} mars 1950.

³ *Boston Daily Globe*, 12 juin 1950 ; cf. p. 167.

⁴ *Congressional Record*, 9 février 1950, p. 1794-1795.

⁵ Des *hearings* à ce sujet eurent lieu le 20 août 1950.

⁶ *Sales Management*, New-York, 15 avril 1950 ; cf. aussi « *The Waltham Mess* », *Fortune*, avril 1949.

⁷ Après un procès qui dura jusqu'en août 1950.

⁸ *Neue Zürcher Zeitung*, 7 février 1950 ; la publication dans *Foreign Commerce Weekly*, édité par le Département du commerce, d'un article décrivant entre autres la destruction de l'industrie horlogère anglaise par la concurrence étrangère et son rétablissement avec l'aide de l'Etat à des fins stratégiques, était venue apporter aux manufactures américaines un nouvel argument dont elles firent abondamment usage ; STUART A. H., *Watch and Clock Making Revives in the United Kingdom*, *Foreign Commerce Weekly*, 16 janvier 1950.

⁹ *Springfield News and Leaders*, 2 avril 1950.

\$ 169.510 contre \$ 216.979 pour la première et \$ 520 contre \$ 273.427 pour la seconde¹.

En mars 1950, un sous-comité parlementaire avait été nommé pour étudier les effets des importations sur le chômage aux Etats-Unis². On vit aussi se constituer un sous-comité pour l'examen du problème horloger. Il était composé des sénateurs Lucas (dém., Illinois), Myers (dém., Pennsylvanie) et Butler (rép., Nébraska), tous trois parlementaires influents. La manœuvre avait pour but de rappeler au Département d'Etat ses promesses de 1948 et 1949 en matière de clause échappatoire. Elle était habile.

En effet, le sénateur Lucas était *leader* de la majorité démocrate du Sénat, où, avec le sénateur George, il avait entre autres assuré l'adoption du *Trade Agreements Extension Act of 1949*³. Le sénateur Myers occupait les fonctions de *whip*⁴ du même parti. L'administration ne pouvait se passer de leur appui. Or, leur mandat arrivait à échéance et leur réélection était moins que certaine. De plus, tous deux avaient promis à leurs électeurs — le premier en Illinois, où est située l'*Elgin National Watch Co.*, le second en Pennsylvanie, où se trouve la *Hamilton Watch Co.* — que des mesures seraient prises contre les importations de produits horlogers et qu'en tout cas, une clause échappatoire serait insérée dans l'accord avec la Suisse⁵.

Section 2

DE LA NOTE AMÉRICAINE DU 5 JUIN

A CELLE DU 10 AOÛT 1950

Le reproche de passivité que certains parlementaires, les industriels horlogers américains et M. Cenerazzo adressaient au Département d'Etat à propos de son attitude à l'égard du problème de l'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord avec la Suisse n'était pas entièrement fondé. Il n'y avait pas eu d'actions spectaculaires de la part de l'administration, parce qu'elle désirait apporter à cette affaire une solution aussi discrète que possible. En un moment où la politique commerciale des Etats-Unis était tout entière vouée au thème de l'expansion des échanges, il pouvait lui être désagréable d'entrer publiquement en conflit avec la Suisse au sujet d'une clause d'inspiration protectionniste.

¹ *Pathfinder News Magazine*, 26 juillet 1950.

² *Export Trade and Shipper*, 27 mars 1950.

³ cf. p. 175-176.

⁴ Selon le dictionnaire d'Oxford, « personne ayant ou partageant la responsabilité de la discipline et des tactiques d'un parti », principalement au Parlement.

⁵ *Neue Zürcher Zeitung*, 25 mai et 18 août 1950 ; *Baltimore Sun*, 18 août 1950.

Le Département d'Etat n'était toutefois pas resté inactif. De février 1949 au printemps 1950, la question de l'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord de 1936 avait été abondamment discutée entre les deux pays, quatre fois à Washington et trois fois à Berne¹. Les démarches américaines s'étaient toutefois heurtées à une fin de non-recevoir. A juste titre, on ne concevait pas en Suisse l'intérêt que pouvait avoir notre pays à échanger la sécurité de la teneur première de l'accord contre les aléas que devait inévitablement comporter l'inclusion dans celui-ci d'une clause échappatoire qui viserait tout particulièrement l'importation aux Etats-Unis de produits horlogers. On constatait que le gouvernement américain se proclamait le champion de l'abaissement des barrières douanières, prêchait le développement des échanges internationaux et cherchait à imposer ses principes de politique commerciale à une grande partie du monde. On admettait dès lors qu'il aurait quelque peine, sans se désavouer, à recourir au moyen de la dénonciation du traité dans le seul but de faire accepter à la Suisse le système de la clause échappatoire.

Le gouvernement américain pouvait d'ailleurs toujours espérer que le problème de la clause échappatoire trouverait automatiquement sa solution par l'adhésion de la Suisse à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Mais, lorsque notre pays refusa — avec de bons motifs — de participer à la session des parties contractantes convoquée à Torquay pour le 28 septembre 1950 et qu'en Amérique même, la question horlogère prit la tournure que l'on sait², le Département d'Etat se vit obligé de raidir son attitude.

Sur recommandation en outre du Comité interministériel des accords commerciaux, il fit remettre le 5 juin 1950 au Département politique fédéral une note réclamant l'acceptation sans délai de l'insertion de la clause échappatoire dans l'accord de 1936³. La chose ne fut pas ébruitée. Le gouvernement suisse répondit en juillet qu'une décision avant mi-septembre n'était guère possible, en raison surtout de l'attention qu'il devait alors porter à d'autres problèmes plus urgents découlant principalement de la création de l'Union européenne de paiements⁴.

La remise de la note susmentionnée avait été précédée d'une manœuvre destinée à faire pression sur la Suisse. Le 19 mai 1950, le Comité interministériel d'information réciproque avait annoncé qu'il tiendrait le 14 juin une audience publique⁵, afin de donner aux branches de l'administration américaine s'occupant de traités de commerce l'occasion de recueillir « les

¹ Déclaration de M. W. Strauss, du Département d'Etat, lors d'une *interview* par M. Heinz Gautschi, représentant de Radio-Bâle à New-York, diffusée par Beromünster le 9 octobre 1950 à 19 h. 50.

² cf. p. 175 et 180.

³ *Chicago Journal of Commerce*, 18 août 1950; *Neue Zürcher Zeitung*, 18 août 1950.

⁴ *Neue Zürcher Zeitung*, 18 août 1950.

⁵ COMMITTEE FOR RECIPROCITY INFORMATION, *Public Notice*, 19 mai 1950.

opinions de toutes les personnes intéressées, au sujet de l'effet des concessions tarifaires contractuelles sur l'importation et la production nationale des montres, mouvements de montres et fournitures... dédouanés sous position 367 du tarif de 1930 »¹.

Du côté américain, la fixation d'une audience publique donnait satisfaction au sous-comité parlementaire², qui s'était mis à l'étude du problème horloger. Elle confirmait les espoirs de l'industrie nationale, qui rejetait sur la Suisse la responsabilité des difficultés qu'elle traversait alors — tout particulièrement celle de l'affaire *Waltham* — et se plaignait amèrement des dommages que lui causaient les ventes à vil prix de montres suisses par certains magasins n'appartenant pas au commerce horloger³.

L'audience publique du Comité n'apporta pas de faits nouveaux. Les manufactures américaines renouvelèrent leur demande tendant à l'ouverture de négociations avec la Suisse en vue de la fixation de droits de douane compensant totalement les différences de coûts de production entre l'article national et celui importé. Elles ne manquèrent pas de souligner à nouveau leur importance militaire⁴, accusant l'industrie horlogère suisse d'être un cartel gouvernemental ayant pour but avoué de contrôler le marché horloger mondial⁵.

Du côté des *Assemblers*, on fit aussi appel aux arguments traditionnels. Toutefois, on souleva la question nouvelle de savoir s'il était vraiment du rôle du gouvernement de soutenir une industrie partiellement inefficace par des mesures, en l'espèce douanières, dont les consommateurs devraient faire les frais⁶. Les affirmations des parties étaient pourtant si contradictoires que le président du Comité finit par déclarer qu'il en était « complètement déconcerté »⁷ !

Il y avait d'ailleurs de quoi. Outre les déclarations contradictoires des manufactures — auxquelles étaient venus se joindre les fabricants de montres ancrés à goupilles et de pendulettes — et des *Assemblers*, on avait enregistré les idées divergentes des porte-parole syndicaux : celui de l'*Ame-*

¹ *Foreign Commerce Weekly*, 5 juin 1950.

² cf. p. 180.

³ Le déclenchement de l'affaire de Corée allait entraîner un *boom* sur le marché horloger américain et enlever toute pertinence à cet argument, déjà peu solide en lui-même ; en 1949, la *Waltham Watch Co.* avait écoulé ses stocks à des prix de liquidation et par le canal des grands magasins ; cf. p. 168.

⁴ C'est à cette époque que l'hebdomadaire *Barron's* lança l'idée que le problème, s'il concernait vraiment la défense nationale, pourrait être résolu par des subventions versées à ce titre aux fabricants américains d'horlogerie ; il relevait que la Suisse jouissait dans le domaine de la production horlogère d'une avance comparable à celle des Etats-Unis en matière d'automobiles, concluant que l'importation de montres et mouvements suisses était dès lors dans l'intérêt des consommateurs ; *Barron's*, 22 mai 1950.

⁵ *Lancaster News Era*, 15 juin 1950 ; *Pathfinder News Magazine*, 26 juillet 1950.

⁶ *Memorandum... on behalf of the American Watch Assemblers' Association*, 14 juin 1950.

⁷ *Manufacturing Jeweler*, 6 juillet 1950.

rican Federation of Labor s'était opposé à une hausse des droits ; celui de l'*American Watch Workers Union* l'avait réclamée ; un troisième la rejetait pour certains articles et la recommandait pour d'autres. Le député Donohue, au nom de la délégation du Massachusetts au Congrès, préconisait une augmentation du tarif, tandis que les fabricants américains de boîtes et de cadrans se prononçaient pour le maintien du *statu quo* ¹ !

Dans la mesure cependant où ces discussions étaient destinées à apporter une réponse à la question de savoir si une clause échappatoire devait être imposée à la Suisse ou pas, elles étaient parfaitement superflues. Le Département d'Etat s'était déjà trop avancé pour pouvoir — même s'il l'avait voulu — revenir en arrière.

Avec ou sans audience publique, on pouvait prévoir que le gouvernement américain ne se satisferait pas de la réponse suisse à sa note du 5 juin. Elle était trop évasive. En outre, la raison invoquée pouvait être interprétée comme un refus déguisé d'entrer en matière ou comme une demande de renvoyer la question *sine die*. Une ultime intervention à la Chambre des représentants, par le député Wagner (dém., Ohio), pour attirer l'attention du Département d'Etat sur le fait que des restrictions aux importations horlogères pourraient obliger la Suisse à se tourner vers la Russie, ne put pas non plus arrêter la procédure ainsi engagée ².

Voulant à tout prix en finir, le Département d'Etat fit alors remettre, le 10 août 1950, une seconde note au Département politique fédéral. En observant le délai de six mois prévu contractuellement, le gouvernement américain dénonçait, avec effet au 10 février 1951, l'accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis du 9 janvier 1936. Toutefois, il se déclarait prêt à retirer cette dénonciation si, avant le 15 octobre 1950, la Suisse consentait à l'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord précité. Cette dernière date avait été choisie, ajoutait la note, afin de donner au commerce la possibilité de s'adapter en temps utile à la nouvelle situation que créerait une réponse négative de notre pays ³.

La remise de cette note ne fut rendue publique dans les deux capitales que le 17 août ⁴. A Berne, on relevait que des conversations avaient déjà eu lieu au sujet de la clause échappatoire et on indiquait brièvement la portée de celle-ci ⁵. A Washington, on précisait que l'inclusion d'une clause échappatoire dans tous les traités de commerce conclus par les Etats-Unis faisait partie intégrante de la politique économique du pays ⁶. On voulait pent-

¹ *Manufacturing Jeweler*, 6 juillet 1950.

² *Congressional Record*, 2 août 1950, p. A 5870-A 5871.

³ *Feuille officielle suisse du commerce*, 18 août 1950 ; la date du 15 octobre semblait plutôt avoir été choisie pour que l'affaire pût encore peser de tout son poids dans la campagne électorale américaine, qui devait durer jusqu'au 2 novembre 1950.

⁴ Coïncidence frappante, le sénateur Lucas commençait le même jour sa campagne électorale ; *Neue Zürcher Zeitung*, 28 août 1950.

⁵ *Feuille officielle suisse du commerce*, 18 août 1950.

⁶ U. S. STATE DEPARTMENT, *Press Release*, 17 août 1950.

être donner par là l'impression que la Suisse n'était pas soumise à un traitement exceptionnel. Cependant, le fait ne passa pas inaperçu que, pour la première fois, le gouvernement américain n'hésitait pas à dénoncer un accord pour arriver à ses fins dans le domaine de la clause. Le geste des Etats-Unis provoqua dans le monde des commentaires désabusés.

Section 3

LES RÉACTIONS PROVOQUÉES AUX ETATS-UNIS

ET EN SUISSE PAR LA NOTE AMÉRICAINE

DU 10 AOÛT 1950

Aucun des communiqués officiels publiés à l'occasion de la remise à la Suisse de la note américaine du 10 août 1950 ne parlait d'horlogerie. Cependant, personne n'avait d'illusion à ce sujet. On sut d'ailleurs exactement à quoi s'en tenir en lisant la presse des Etats-Unis, qui avait été renseignée par le Département d'Etat lors d'une conférence où celui-ci admit avoir été soumis — c'était un secret de polichinelle — à des pressions des parlementaires de régions horlogères et des fabricants de montres.

Les manchettes de la presse étaient déjà significatives : « Démarche pour sauver l'industrie horlogère » ; « L'industrie américaine de la bonne montre remporte une grande victoire » ; « Les Etats-Unis avertissent la Suisse qu'ils mettront fin au traité de commerce si une clause échappatoire n'est pas acceptée pour protéger l'industrie horlogère »¹.

Nombre de journaux américains, dont les titres n'étaient pas toujours aussi révélateurs, précisaient dans leurs commentaires que la décision du Département d'Etat avait été « prise principalement pour protéger l'industrie horlogère américaine contre les importations massives de montres, mouvements et fournitures suisses »². Ils remarquaient en outre qu'une dénonciation de l'accord aurait non seulement pour conséquence une augmentation sensible du niveau des droits de douane sur toute une série de produits suisses, mais mettrait aussi obstacle à l'exportation de certains articles américains.

La presse des régions horlogères écartait toutefois cette dernière considération, en affirmant que des mesures de rétorsion prises par la Suisse ne feraient pas grand tort aux Etats-Unis. Elle exprimait en même temps l'espoir que le Département d'Etat pousserait les choses jusqu'à la résilia-

¹ *Greenfield (Mass.) Recorder Gazette*, 17 août 1950 ; *Elgin Courier News*, 19 août 1950 ; *Wall Street Journal*, 18 août 1950.

² *Associated Press*, 18 août 1950.

tion effective de l'accord en cas de refus de sa demande ou jusqu'à l'augmentation des droits frappant les produits horlogers en cas d'acceptation¹. L'étendard de la protection, indispensable pour des raisons stratégiques, de l'industrie horlogère américaine contre le *cheap foreign labor*² était brandi plus haut que jamais, à l'instigation en particulier de M. Cenerazzo.

L'*American Watch Institute*, groupant *Elgin, Hamilton et Waltham*, relevait « que la procédure lente et compliquée » prévue en matière de recours à la clause échappatoire « prendrait trop de temps en raison des problèmes critiques de la défense nationale ». Il souhaitait implicitement que le pouvoir exécutif donnât suite, par une mesure autonome, aux recommandations de l'industrie d'augmenter immédiatement les droits frappant les produits horlogers³.

Quant à l'*American Watch Assemblers' Association*, elle déclarait sans ambages que « l'action du Département d'Etat peut uniquement être interprétée comme une démarche politique, découlant d'une pression exercée par les fabricants américains d'horlogerie ». Elle précisait que du point de vue stratégique, le personnel de ses membres formait également une réserve de main-d'œuvre hautement qualifiée pouvant être « à nouveau tout aussi importante pour la défense américaine, s'il devait y avoir une troisième guerre mondiale, qu'elle l'avait été pendant la seconde »⁴.

D'autres voix étaient d'une clarté plus brutale encore. « L'administration Truman a cédé aujourd'hui à de menaçantes pressions politiques internes et fait une nouvelle brèche dans son programme tendant à libérer le commerce mondial et à renforcer la position économique du monde non-communiste par des accords commerciaux réciproques... L'administration a été l'objet d'une pression exercée sur elle par l'industrie horlogère américaine en vue de juguler les importations concurrentes de Suisse... Deux des partisans principaux de l'administration au Sénat ont pris fait et cause pour l'industrie nationale d'une manière qui a risqué d'aider les adversaires du programme des accords commerciaux réciproques à le torpiller au Congrès. Il s'agit des sénateurs Lucas... et Myers... qui tous deux devront conduire une lutte sévère pour leur réélection cet automne, dans des Etats où se trouvent les entreprises principales de l'industrie horlogère américaine »⁵.

A la même époque, M. Winthrop Brown, directeur du bureau de la

¹ La note du Département d'Etat était pourtant claire sur le premier point ; quant au second, il échappait à sa compétence.

² Certains milieux suisses n'étaient d'ailleurs pas insensibles à ce virus ; ils invoquaient hélas parfois le même motif pour se plaindre de la concurrence allemande, qui recommençait alors à se faire sentir.

³ AMERICAN WATCH INSTITUTE, *Press Release*, 17 août 1950.

⁴ AMERICAN WATCH ASSEMBLERS' ASSOCIATION, *Press Release*, 18 août 1950.

⁵ *Baltimore Sun*, 18 août 1950 ; ce journal s'étonnait encore de voir ces deux sénateurs faire équipe avec le sénateur Butler, « principal ennemi du programme des accords commerciaux réciproques ».

politique commerciale internationale du Département d'Etat, déclarait que les réductions de droits de douane consenties par les Etats-Unis n'avaient pas porté préjudice à leur industrie horlogère : « Quoique les importations aient été très fortes, les principales fabriques américaines d'horlogerie — *Elgin et Hamilton* — ont réalisé des bénéfices record ou presque et ont eu un niveau de ventes très élevé. Le cas *Waltham* est naturellement très spécial, mais nous n'avons pas le sentiment que les importations ont été la cause des difficultés de cette entreprise » ¹.

Ainsi donc, il semblait bien que la démarche du Département d'Etat était davantage le résultat de pressions subjectives que l'expression du désir de l'administration américaine de munir l'accord avec la Suisse d'une clause devenue usuelle dans tous les traités de commerce conclus par les Etats-Unis. On se demandait d'ailleurs comment il était possible de concilier la note du 10 août avec les interventions de Washington auprès des pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique, afin de les inciter à la création de l'Union européenne de paiements et à la libération de leur commerce réciproque ².

En Suisse, la nouvelle de la dénonciation conditionnelle de l'accord de 1936 fut accueillie assez calmement et avec dignité. Certes, la presse ne manqua pas de refléter la désillusion quasi générale, ainsi que la surprise et l'amertume ressenties par de nombreux milieux en raison de la méthode choisie par les Etats-Unis pour leur démarche. Après que le gouvernement américain eut reçu l'assurance que « la Suisse n'entendait pas faire traîner les choses sur le long banc, on pensait pouvoir compter sur un traitement moins brutal de la part des Etats-Unis » ³. On ne s'attarda cependant pas aux contradictions de la politique commerciale américaine. On trouva curieux que l'Amérique s'attaquât à un partenaire intéressant et lui ayant de 1946 à 1949 acheté pour 1565 millions de francs de plus qu'il ne lui avait vendu. On s'étonna de la voir s'en prendre à l'un des seuls pays ne lui ayant jamais demandé d'aide financière et dont les exportateurs avaient réussi à trouver le chemin du marché américain, que toutes les industries européennes étaient officiellement invitées à chercher. Ce fut à peu près tout.

Le problème devant lequel se trouvait placée la Suisse, s'il était simple à définir, était en revanche délicat à résoudre. Valait-il mieux accepter la demande américaine ou préférer la dénonciation de l'accord ? En choisissant le premier terme de l'alternative, quand fallait-il s'aligner et, pour autant que cela fût possible, en y mettant quelles conditions ?

Personne ne songea très sérieusement à choisir la solution, à la fois courageuse et naïve, du rejet pur et simple de la note américaine. Il sem-

¹ Interview de M. Winthrop Brown par M. Paul Martin, pour la *Gannet Radio Chain*, reproduite en partie par le *Boston Daily Globe*, 21 août 1950.

² *New York Times*, 21 août 1950.

³ *Neue Zürcher Zeitung*, 28 août 1950.

blait en effet que le seul avantage — douteux d'ailleurs — qu'elle aurait pu comporter eût été de mettre les Etats-Unis dans l'embarras. Il serait alors devenu facile de leur adresser le reproche d'avoir provoqué, à des fins protectionnistes, la caducité d'un accord conclu avec l'un des rares pays pratiquant une politique libérale en matière d'échanges internationaux. Mais à quoi cela aurait-il pu servir ?

La Suisse pouvait-elle même songer à mettre les Etats-Unis dans l'embarras ? Il est vrai que le courage aurait résidé dans le refus de s'aligner, d'accepter une note du genre de celle du 10 août. Mais là encore, à quoi cela aurait-il pu servir ? Ce refus aurait probablement créé aux Etats-Unis un état d'esprit défavorable envers la Suisse. On aurait pu l'y accuser de manquer de compréhension à l'égard de certains problèmes pratiques de politique interne américaine. Elle aurait sans doute vu se former contre elle un large front, allant des quelques démocrates partisans de l'insertion de la clause échappatoire dans tous les traités de commerce aux plus protectionnistes des républicains.

Au point de vue commercial, ses livraisons auraient été grevées, dès le 10 février 1951, des droits originels du tarif Hawley-Smoot, à l'exception de celles bénéficiant de taux réduits par d'autres accords que celui conclu avec la Suisse ¹. Ces dernières toutefois étaient peu importantes. En 1948, selon une estimation de source américaine, elle n'avaient atteint que 5 millions de dollars environ ².

La Suisse aurait sans doute été en droit de riposter par des mesures restrictives frappant les importations de produits américains. Il faut cependant se demander si elle aurait pu en réalité user de ce moyen de rétorsion. Dans l'état de l'économie mondiale à l'époque, on doit en douter. Une bonne part des livraisons américaines était indispensable à l'approvisionnement de notre pays. Mais ce besoin impérieux d'acheter aux Etats-Unis, combiné avec la diminution des exportations en Amérique, n'aurait-il pas entraîné une pénurie de dollars mettant en danger toute la structure de l'économie suisse ? C'était là une conséquence possible de la résiliation de l'accord dont il fallait aussi tenir compte.

Après une période sans accord, néfaste pour l'économie des deux pays, quoique surtout pour celle de la Suisse, force aurait été de revenir à la raison et d'envisager la conclusion d'un nouveau traité de commerce qui, de toute façon, aurait alors contenu une clause échappatoire. A ce moment, la position de négociation de la Suisse n'aurait pas été facile. La question se serait même posée de savoir si des pourparlers bilatéraux étaient possibles. En effet, les Etats-Unis avaient, à de nombreuses reprises, déclaré qu'ils ne traiteraient plus de problèmes tarifaires en dehors de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

¹ Les Etats-Unis accordent en principe à tous les pays, automatiquement et de manière autonome, le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, qu'ils soient ou non liés à eux par un traité.

² Soit moins du 5 % des livraisons totales suisses aux Etats-Unis en 1948.

Tout compte fait, la Suisse aurait eu davantage à perdre qu'à gagner en refusant d'accéder à la demande américaine. En ayant l'apparence de retrouver sa complète liberté d'action, en n'étant en particulier plus obligé de collaborer à la lutte tendant à l'élimination de la contrebande dans le domaine horloger¹, notre pays se serait en fait quasiment livré, quoique à plus ou moins longue échéance, à nombre d'exigences des Etats-Unis.

Inspirés par certaines suggestions américaines, d'aucuns pensèrent que notre pays pourrait déférer à la demande des Etats-Unis en adhérant à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Cette solution était utopique. Malgré l'intérêt que présentaient pour la Suisse les négociations multilatérales conduites par les parties contractantes, elle ne pouvait alors se résoudre à participer aux travaux d'un organisme autorisant ses membres à prendre dans certains cas des mesures discriminatoires contre les Etats à devise forte, tandis que des actions de défense étaient interdites à ces derniers. De nombreux pourparlers avaient bien abouti à la reconnaissance de la situation spéciale de la Suisse, mais non pas à lui garantir le droit d'user des rares armes encore à sa disposition en matière de politique commerciale. Une adhésion l'aurait privée des moyens lui permettant d'obliger ses partenaires à traiter convenablement ses produits².

Une autre école, utopique aussi, supposait que la Suisse pourrait manœuvrer en demandant que le délai de réponse, fixé au 15 octobre, fût reporté au 15 novembre ou en tout cas à une date ultérieure à celle des élections américaines. Ses adhérents partaient de l'idée que la requête des Etats-Unis découlait uniquement de considérations de politique interne liées à la réélection des sénateurs Lucas et Myers ; ils admettaient qu'une fois la bataille électorale passée, les Etats-Unis accepteraient de retirer leur note du 10 août.

Or, rien ne permettait de croire que le gouvernement américain ferait bon accueil à une demande de prolongation du délai de réponse. On pouvait même être certain de se heurter à une fin de non-recevoir, puisque la date du 15 octobre avait précisément été choisie pour des motifs de tactique électorale. En outre, les Etats-Unis avaient clairement montré, par leur note du 10 août, qu'ils avaient la ferme intention de régler à brève échéance le problème de l'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord américano-suisse de 1936. Il était inconcevable que, s'étant autant engagés, ils pussent encore faire machine arrière.

La Suisse semblait donc ne pas avoir d'autres possibilités que l'acceptation de la demande américaine. Cette solution n'était qu'un choix du moindre de deux maux. On ne pouvait certes pas s'y rallier de gaité de cœur, d'autant plus qu'elle consacrait l'abandon, tout au moins partiel, des principes de stabilité et de sécurité qui avaient toujours été le fondement

¹ cf. p. 108.

² Pour apprécier ce problème, il faut se remettre dans la perspective de la situation — fort différente de celle d'aujourd'hui (1956) — qui existait en 1950.

de la politique commerciale suisse. Savoir que la clause avait souvent été invoquée, mais jamais appliquée, n'était qu'une très maigre consolation et ne constituait en aucun cas une garantie pour l'avenir ¹.

Il est vrai que la Commission du tarif ², compétente en matière d'examen des demandes de recours à la clause échappatoire, jouissait alors d'une réputation assez enviable d'objectivité. « Elle a toujours examiné avec le plus grand sérieux et le plus grand soin chacune des demandes qui lui ont été présentées jusqu'à maintenant. Elle a émis ses préavis en se basant uniquement sur l'aspect matériel du cas qui lui était soumis, sans se laisser démesurément influencer par des considérations d'ordre politique » ³. C'étaient là des motifs d'apaisement n'ayant malheureusement qu'une valeur très relative et temporaire. Des observateurs américains avaient d'ailleurs fait remarquer que c'était très probablement dans le domaine de l'horlogerie que la clause risquait le plus d'être appliquée une fois ou l'autre ⁴.

Mais si, d'une manière générale, on aboutissait à la conclusion que la Suisse ne pouvait qu'accepter l'insertion d'une clause échappatoire dans l'accord avec les Etats-Unis, les opinions divergeaient quant aux conditions possibles de cet alignement. Le point de vue le plus extrême était représenté par ceux pensant que la structure des exportations suisses vers les Etats-Unis était anormale — on employa même le mot pathologique — et qu'il fallait profiter de l'insertion de la clause échappatoire pour négocier une révision de l'accord de 1936 tendant en particulier à l'obtention de concessions tarifaires en faveur de certains produits grevés de charges douanières exagérées.

On ne pouvait pas contester à cette idée une certaine justesse. Sous l'empire de l'accord de 1936, les exportations suisses vers les Etats-Unis s'étaient effectivement développées de manière un peu unilatérale. Considérant la position exceptionnelle qu'occupaient dans ce commerce les produits horlogers, il convenait cependant de se demander dans quelle mesure elle était due aux conséquences de l'accord, aux efforts des fabricants suisses de montres et mouvements, ainsi qu'à ceux de leurs clients américains, ou

¹ La clause échappatoire avait été insérée dans tous les accords conclus par les Etats-Unis depuis 1942 ; cependant, la première demande de recours à celle-ci n'avait été adressée à la Commission du tarif que le 20 avril 1948 ; en tout, cette dernière avait reçu vingt requêtes ; treize avaient été écartées d'emblée, parce qu'il était évident que les plaignants n'avaient subi aucun préjudice ; deux étaient devenues sans objet à la suite de l'abrogation de l'accord entre les Etats-Unis et le Mexique ; une avait provoqué une enquête approfondie ayant néanmoins conduit au rejet de la plainte ; une avait été renvoyée jusqu'au moment — qui n'était pas arrivé — où l'évolution de la situation devait faire ressentir à la Commission le besoin de s'en occuper à nouveau ; trois demandes enfin étaient en suspens : on attendait alors d'un jour à l'autre des recommandations ou le rejet de celle concernant les chapeaux et cloches de chapeaux en feutre ; documentation publiée par la *U. S. Tariff Commission*, Washington.

² Six membres, dont trois au maximum appartenant au même parti.

³ *La Suisse Horlogère*, 19 octobre 1950.

⁴ *Neue Zürcher Zeitung*, 21 août 1950.

encore aux circonstances. On pouvait aussi penser que les autres industries suisses n'avaient pas toujours su profiter des chances que leur offrait le marché américain. Pour quelques-unes cependant, la situation était claire. L'accès leur en était interdit par des droits de douane prohibitifs.

Une des méthodes proposées pour obtenir des réductions de droits en faveur de marchandises suisses frappées aux Etats-Unis de douanes exagérées ne manquait pas d'un peu de cynisme. « Il faudrait chercher, au lieu d'accepter sans autre la clause échappatoire, à inciter les Américains à une revision totale de l'accord américano-suisse et à échanger le plus grand nombre possible de concessions tarifaires dans d'autres domaines contre une augmentation des droits horlogers » ¹.

La suggestion fut également faite de chercher à arracher aux Etats-Unis des garanties devant restreindre pour les marchandises suisses, et en particulier pour les produits horlogers, le champ couvert par la clause échappatoire. Comme une éventuelle application de celle-ci paraissait dépendre principalement de conclusions découlant de comparaisons entre le volume des importations au cours de périodes de référence distinctes ², il paraissait tentant de demander que ne puissent être prises en considération que les années d'après-guerre ³.

On fondait aussi certains espoirs quant à l'aboutissement de pourparlers généraux sur le fait que la Suisse achetait bien plus aux Etats-Unis qu'elle n'y vendait. L'argument n'était guère convaincant. D'une part, la Suisse avait intérêt à pouvoir s'approvisionner aux Etats-Unis et n'aurait pas eu grand-chose à offrir en échange des concessions américaines qu'elle aurait requises. D'autre part, si la balance du commerce était active pour les Etats-Unis, l'inverse était vrai pour la balance des comptes. Enfin, si notre pays avait besoin du marché américain, les Etats-Unis pouvaient assez facilement se passer du marché suisse. De toute façon, ceux-ci étaient fermement décidés à ne plus négocier en dehors de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Cette discussion était donc théorique.

Il ne fallait pas songer non plus à obtenir des concessions américaines en échange de l'acceptation de la clause échappatoire. Les Etats-Unis considéraient que celle-ci donne aux deux contractants les mêmes droits et leur impose les mêmes obligations. Les prestations étant dès lors égales, aucun motif ne pouvait justifier à leurs yeux l'octroi d'avantages compensatoires. Le fait que la Suisse n'avait nullement l'intention d'invoquer la clause ne jouait pas de rôle. « Dans aucun cas, l'acceptation de la clause

¹ *Neue Zürcher Zeitung*, 28 août 1950 ; à la décharge de l'auteur de la proposition (W. K. Gabler), mais pas à celle de tous ses avocats, précisons qu'il partait de l'idée que les droits de douane sur les produits horlogers seraient de toute façon augmentés un jour ou l'autre.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Procedure and Criteria with respect to the Administration of the « Escape Clause » in Trade Agreements*, Washington 1948/1950.

³ *Neue Zürcher Zeitung*, 23 août 1950.

échappatoire n'a été, de quelque façon que ce soit, marchandée par les Etats-Unis contre des concessions tarifaires. Dans le cas de la Suisse, le Comité interministériel des traités de commerce se refuserait aussi, selon toute apparence, à payer un prix quelconque pour l'insertion de la clause dans l'accord de 1936 »¹.

La marge de manœuvre ouverte à la Suisse était donc extrêmement restreinte. De nombreux milieux s'en rendaient compte qui proposaient que l'insertion de la clause échappatoire dans l'accord de 1936 fût acceptée sans marchandage mesquin, quoique avec une protestation très ferme, soulignant que la Suisse agissait sous l'empire de la contrainte.

Section 4

LA NOTE SUISSE DU 13 OCTOBRE 1950

ET LA CLAUSE ÉCHAPPATOIRE INSÉRÉE DANS L'ACCORD

COMMERCIAL AMÉRICANO-SUISSE DE 1936

Une première réponse du Conseil fédéral à la note des Etats-Unis du 10 août 1950 avait été une sorte de contre-offensive demandant l'abaissement des droits américains grevant une série de marchandises suisses de taux supérieurs à 50 %. Il s'agissait principalement de machines et d'appareils, ainsi que de produits chimiques et de textiles. Toutefois, comme on pouvait se rendre compte que des négociations n'aboutiraient de toute façon pas avant le 15 octobre, la Suisse s'était contentée de requérir — pour le cas où elle accepterait l'insertion de la clause échappatoire — l'assentiment des Etats-Unis à l'ouverture ultérieure de pourparlers². Cette démarche s'était heurtée à une fin de non-recevoir.

Faute de pouvoir faire autrement, le Conseil fédéral décida, le 13 octobre 1950³, de déférer à la demande américaine. Dans une note qu'il fit adresser le même jour par le Département politique à la légation des Etats-Unis à Berne, il relevait qu'en raison de l'échec des tentatives entreprises pour rendre possible l'adhésion de la Suisse à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et eu égard au niveau anormalement élevé des droits américains frappant certains produits typiques de l'industrie suisse d'exportation, il lui paraissait que toutes les conditions étaient

¹ *Neue Zürcher Zeitung*, 17 août 1950 ; la même notion avait été donnée par les porte-parole du Département d'Etat lors de la conférence de presse déjà citée du 17 août 1950 ; cf. p. 184.

² *Neue Zürcher Zeitung*, 14 octobre 1950.

³ *Communiqué officiel*, 13 octobre 1950.

réunies pour que des négociations bilatérales pussent s'ouvrir entre les deux pays. Le Conseil fédéral exprimait dès lors l'espoir que le gouvernement américain chercherait et trouverait les voies et moyens permettant de conduire à un examen et si possible à une révision de l'accord en vigueur¹. Cet espoir ne se réalisa pas.

Le Conseil fédéral ne celait pas son opinion au sujet du système qu'il se voyait contraint d'accepter. « Ce n'est pas sans appréhension que le Conseil fédéral a pris la décision d'accepter la clause échappatoire. Il manque en effet à un accord contenant une telle clause cet élément de sécurité et de stabilité qui, à ses yeux, constitue le fondement normal et nécessaire de rapports contractuels ». Avec une certaine prescience, il rappelait l'assurance donnée par le porte-parole du gouvernement des Etats-Unis que les services américains compétents veilleraient à ce que les conditions mises à l'application de la clause fussent observées de la manière la plus stricte².

Dans un communiqué officiel, le Conseil fédéral donnait encore quelques explications au sujet des motifs de sa décision. Bien que la pratique suivie jusqu'alors par la Suisse en matière de traités de commerce ignorât une disposition de cette nature, il déclarait n'avoir accepté la clause échappatoire que pour tenir compte de la politique générale des Etats-Unis découlant du *Reciprocal Trade Agreements Act* et du fait qu'un nouvel accord eût nécessairement contenu une telle clause³. C'était confirmer en langage choisi qu'on lui avait mis le couteau sur la gorge !

La clause échappatoire insérée le 13 octobre 1950 dans l'accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, du 9 janvier 1936, était divisée en deux parties⁴. La première énumérait les conditions générales permettant à l'un des partenaires de suspendre un engagement souscrit par l'accord, ainsi que de retirer ou de modifier une concession découlant de celui-ci dans la mesure et pour le temps jugés nécessaires par le gouvernement faisant appel à la clause. Pour cela, il fallait que (1) l'évolution imprévue des circonstances et (2) l'effet de l'engagement ou de la concession eussent pour conséquence (3) des importations en quantités relativement si accrues et (4) se faisant dans des conditions telles qu'il en résultât (5) un sérieux préjudice ou sa menace pour l'industrie nationale produisant des articles similaires ou directement concurrents.

Ce n'était là toutefois qu'un cadre général, chaque pays restant appa-

¹ RO 1951 75-76 ; les notes échangées le 13 octobre 1950 entre le Département politique fédéral et la légation des Etats-Unis à Berne sont reproduites aux p. 226-228.

² RO 1951 75 ; cf. p. 227.

³ *Communiqué officiel*, 13 octobre 1950.

⁴ RO 1951 74-75 ; la clause échappatoire insérée le 13 octobre 1950 dans l'accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis, du 9 janvier 1936, est reproduite aux p. 226-227.

remment libre de fixer par sa législation interne ¹ la procédure à suivre et les preuves devant être apportées pour démontrer que les conditions ainsi établies étaient remplies. Une semblable situation ne pouvait être qu'alarmante. En effet, que fallait-il entendre par « l'évolution imprévue des circonstances », « des quantités relativement si accrues » et « des conditions telles » ? Les parties avaient-elles la même opinion de ce qui constitue « un préjudice sérieux » et surtout la « menace » de celui-ci ? L'augmentation des importations et l'évolution des conditions de vente sont des éléments qui peuvent être assez facilement soumis à un examen objectif. En revanche, la question de savoir si leurs fluctuations sont le résultat de circonstances imprévues, d'une part, et de concessions tarifaires, d'autre part, est déjà beaucoup plus difficile à trancher. Enfin, l'appréciation de l'existence ou de la menace d'un préjudice, ainsi que la mesure de son ampleur, constituent un problème plus subjectif qu'objectif.

Dans sa seconde partie, la clause établissait les règles applicables dès le moment où l'un des deux partenaires aurait décidé de recourir à cette disposition d'exception. Elles sont si compliquées que seul un tableau synoptique permet de s'en faire aisément une image ². Tout au plus peut-on noter un certain souci d'éviter un rétrécissement du champ de l'accord en cas d'appel à la clause échappatoire. Des négociations sont en effet prévues pour permettre au pays ayant retiré une ou des concessions d'en offrir d'autres à son partenaire à titre compensatoire. La méthode est satisfaisante en théorie. En pratique, elle n'a guère de valeur, surtout lorsque le retrait porte sur des marchandises constituant une part importante du commerce réciproque. Elle est inspirée par le système des dommages-intérêts. Or, on sait que ceux-ci représentent rarement une réparation vraiment adéquate ³.

¹ Une telle législation existait aux Etats-Unis (*Executive Order No 10 082*, du 5 octobre 1949 ; U. S. TARIFF COMMISSION, *Procedure and Criteria...op.cit.*), mais naturellement pas en Suisse, pas plus alors qu'aujourd'hui d'ailleurs ; la procédure américaine prévue pour ce stade autonome du fonctionnement de la clause échappatoire est illustrée par le tableau synoptique de la p. 194.

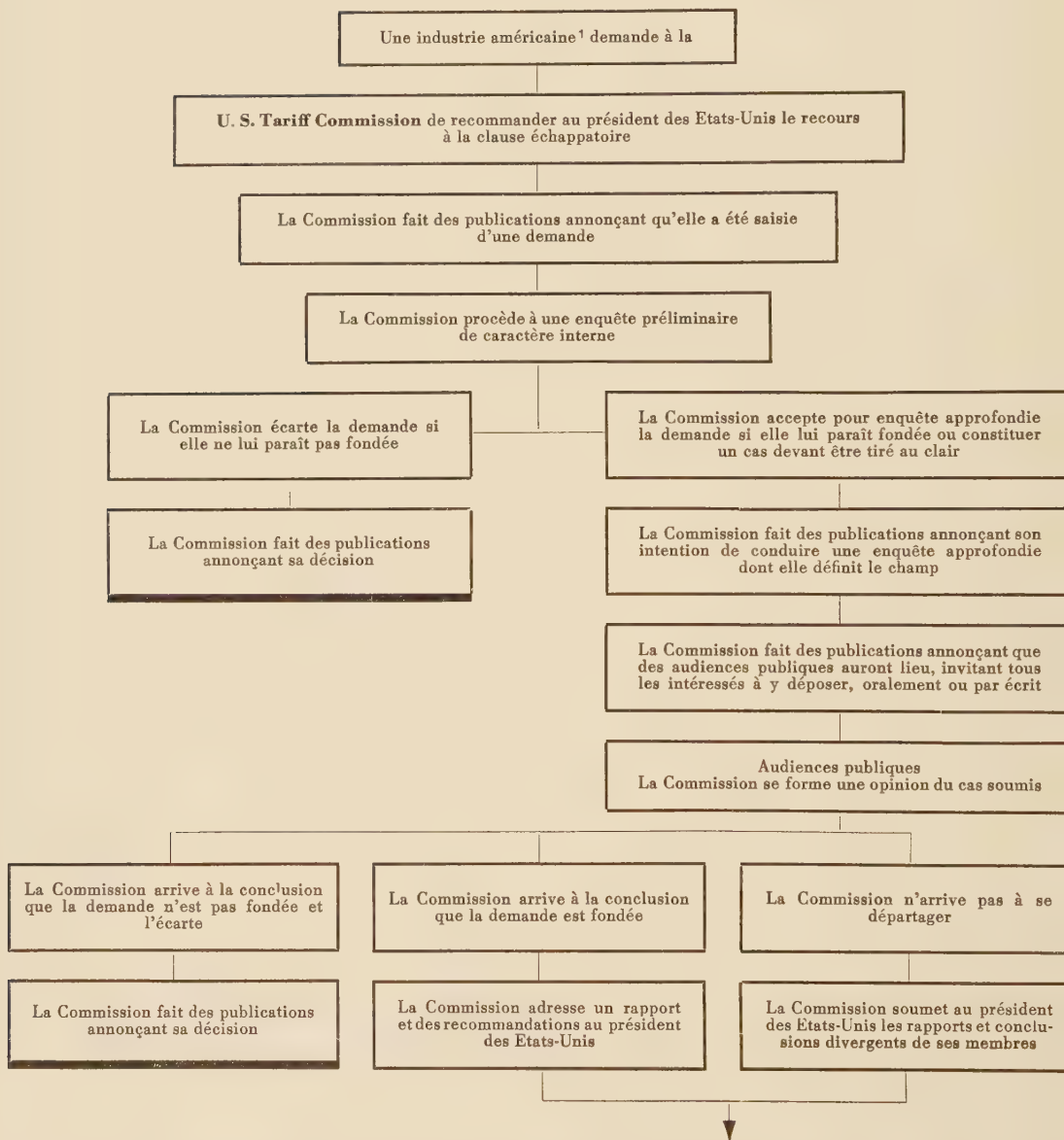
² cf. p. 194 et 195 ; le tableau est construit sur la situation découlant d'un recours à la clause échappatoire par les Etats-Unis.

³ Si, dans le pays exportateur, une industrie A voit les concessions dont elle bénéficie dans le pays importateur être annulées par un recours de celui-ci à la clause échappatoire, le tort qu'elle subit n'est pas pour elle réparé par les concessions compensatoires faites sur les droits frappant les produits d'une industrie B ; dans le pays importateur, les industries dont on prévoit de diminuer la protection tarifaire pour pouvoir accorder des concessions compensatoires au pays exportateur ont peine à concevoir pourquoi elles doivent supporter les frais de la protection accrue dont bénéficie l'industrie en faveur de laquelle la clause échappatoire a été invoquée ; c'est ce qu'on a appelé aux Etats-Unis « voler Paul pour payer Pierre » ; sur le plan général, la situation peut être différente, mais à condition encore que les compensations portent sur un champ suffisamment large, ce qui est rarement possible.

Schéma de fonctionnement de la clause échappatoire

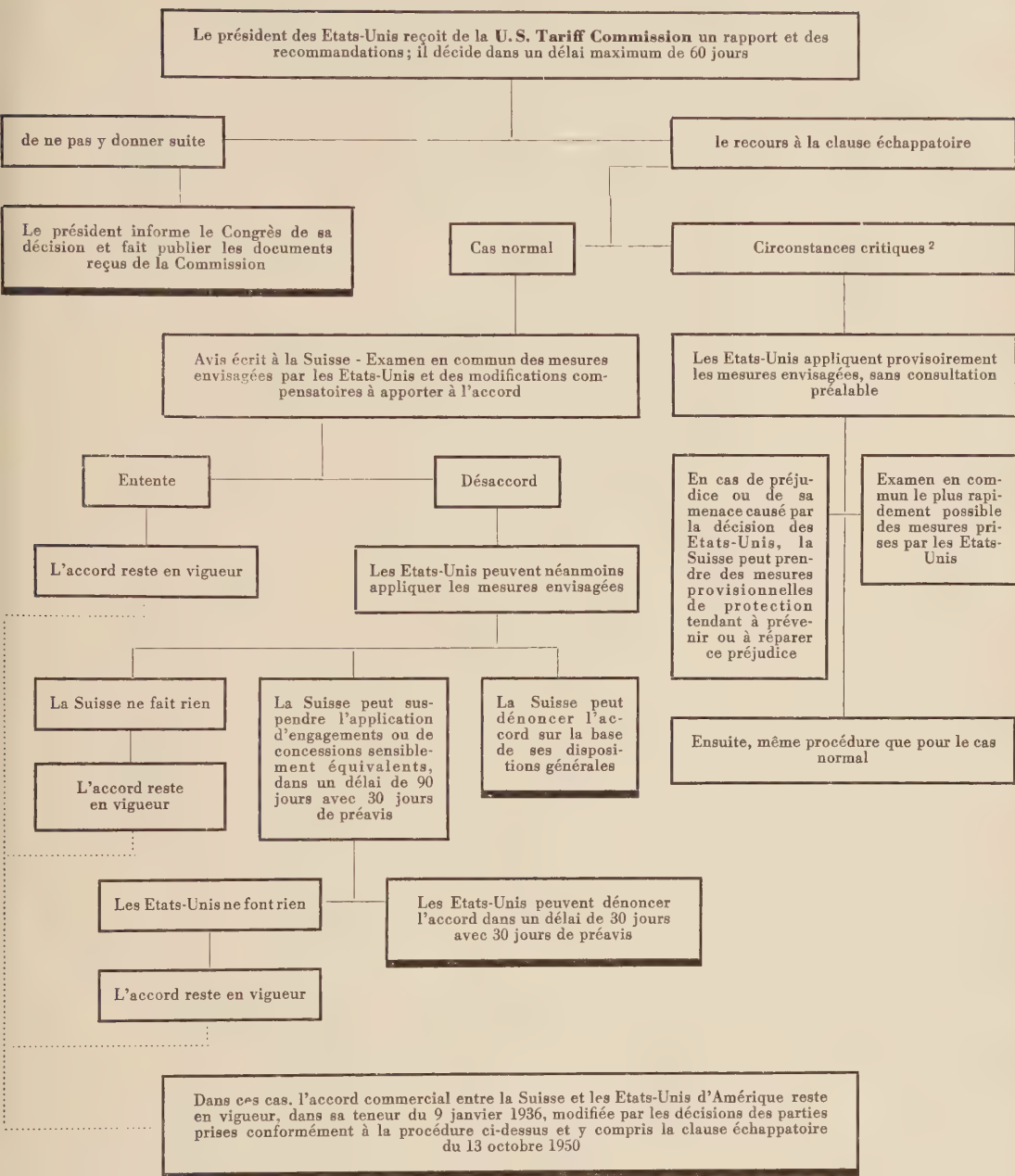
(Adapté d'un schéma de l'auteur publié dans La Suisse Horlogère du 7 juin 1951)

I. Stade autonome américain



La Commission peut aussi examiner un cas de sa propre initiative, à la demande du président des Etats-Unis ou encore à celle d'un Congrès, d'une des Chambres et de certaines commissions parlementaires.

II. Stade partiellement contractuel¹



¹ Ce tableau illustre le fonctionnement de la clause échappatoire tel qu'il est prévu par celle insérée le 13 octobre 1950 dans l'accord américano-suisse de 1936, et non la façon dont elle a fonctionné lorsque les Etats-Unis ont, le 27 juillet 1954, invoqué la clause en question.

² « Où tout délai entraînerait un préjudice qu'il serait difficile de réparer ».

Il faut enfin relever que la clause échappatoire insérée dans l'accord américano-suisse et celle figurant à l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce paraissent différer sur deux points. La première parle d'importations « en quantités relativement si accrues », tandis que la seconde se contente de la formule « en quantités tellement accrues ». Cependant, si cette dernière semble ne viser que l'augmentation absolue des importations, elle a fait l'objet d'une interprétation authentique par les parties contractantes, qui équivaut en fait à l'introduction du mot « relativement » dans le membre de phrase considéré. Cette adjonction a pour but de préciser que la clause peut être invoquée, non seulement lorsque les importations ont augmenté, mais encore lorsque, celles-ci étant restées stables ou ayant même diminué, leur part du commerce total de l'article considéré s'est accrue par rapport à celle du produit indigène.

La seconde différence entre les deux clauses échappatoires réside en ce que le passage suivant n'apparaît que dans celle de l'accord américano-suisse : « Il sera alors loisible au gouvernement qui a pris ces mesures, dans un délai de trente jours, à compter de l'application de cette suspension, de dénoncer ledit accord, moyennant un préavis par écrit de trente jours à l'autre gouvernement ». Là encore, la différence n'est qu'apparente. Les parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce peuvent invoquer son article XXIII, qui leur donne une possibilité similaire dans un cas identique. D'autre part, le délai de trente jours choisi pour la clause échappatoire de l'accord américano-suisse est le même que celui figurant à ses articles VI, XI et XVI pour tous les cas de divergences graves quant à la portée du traité. A ce point de vue, il s'agissait donc d'un simple alignement sur des dispositions générales existantes.

En conclusion, les textes des deux clauses, quoique légèrement différents dans leur forme, étaient absolument semblables dans leur fond et quant à leurs possibilités d'application. Il était utile de le savoir, quoique cela n'enlevât rien aux inconvénients inhérents au système de la clause échappatoire. On pouvait être convaincu que la Suisse n'aurait jamais adhéré à celui-ci si elle n'y avait pas été contrainte.

Section 5

LES PRÉOCCUPATIONS HORLOGÈRES SUISSES

APRÈS L'INSERTION DE LA CLAUSE ÉCHAPPATOIRE

DANS L'ACCORD COMMERCIAL AMÉRICANO-SUISSE DE 1936

Après l'acceptation par la Suisse de l'insertion de la clause échappatoire dans l'accord commercial américano-suisse de 1936, la question pouvait se poser de savoir si la décision du Conseil fédéral était sage. Les considérations qui précèdent permettent d'affirmer qu'il avait agi dans l'intérêt du pays en se résignant à donner suite à la demande américaine. Aucun

doute ne peut subsister à ce sujet. La réaction des milieux industriels et commerciaux suisses, comme de la presse nationale, fut à ce propos unanime. Les seules voix discordantes furent celles de l'extrême-gauche¹.

Aux Etats-Unis, les réactions provoquées par l'insertion de la clause échappatoire dans l'accord de 1936 étaient assez alarmantes. De toute façon, la situation était loin d'y être claire. La presse le sentit en reproduisant largement un communiqué d'agence commençant par cette phrase prudente : « Les montres suisses coûteront peut-être plus cher... »². D'autres journaux, anticipant en revanche quelque peu, intitulaient par exemple leurs articles : « La Suisse accepte une augmentation des droits de douane américains sur les montres » ou « Les Etats-Unis décidés à augmenter le tarif sur les montres suisses »³.

On savait cependant que la clause ne pourrait pas être invoquée immédiatement, mais que, le cas échéant, une demande devrait d'abord être présentée à la Commission du tarif, qui aurait à l'examiner selon une procédure préétablie⁴. On attendait dès lors avec intérêt le choc des deux antagonistes américains, l'*American Watch Assemblers' Association* d'une part et les manufactures d'horlogerie d'autre part.

La première affirma que toute augmentation des droits de douane sur les produits horlogers causerait un tort considérable à ses membres, porterait préjudice aux nombreux bijoutiers des Etats-Unis et obligerait le public à payer quelque 20 millions de dollars de plus par année pour ses achats de montres, sans recevoir davantage en retour⁵.

Quant aux secondes, leur attitude était à la fois plus agressive et plus réservée. Tant du côté d'*Elgin* que d'*Hamilton*, on déclarait qu'une demande en vue de l'augmentation des droits sur les produits horlogers serait présentée sans délai à la Commission du tarif⁶. Les jours passèrent toutefois sans que cette menace se concrétise. On put alors supposer que les fabricants américains d'horlogerie, s'étant rendu compte que les arguments développés lors de l'audience publique du 14 juin 1950⁷ n'avaient pas été suffisants, tenaient à prendre leur temps pour préparer un nouveau dossier devant donner à leur éventuelle requête une force toute particulière.

Pendant les discussions préalables à l'insertion de la clause échappatoire dans l'accord de 1936, on avait souvent affirmé du côté américain que celle-ci servait la cause de la libération des échanges, parce qu'elle permettait de surmonter aux Etats-Unis certaines oppositions au programme de

¹ *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 25 octobre 1950, p. 584-587.

² *Associated Press*, 14 octobre 1950.

³ *Washington Star*, 14 octobre 1950 ; *New York World Telegram and Sun*, 14 octobre 1950.

⁴ cf. p. 194.

⁵ *AMERICAN WATCH ASSEMBLERS' ASSOCIATION, Press Release*, 13 octobre 1950.

⁶ *New York World Telegram and Sun*, 14 octobre 1950.

⁷ cf. p. 181.

politique commerciale du gouvernement. On avait insisté sur le fait que la clause n'avait jamais été invoquée et qu'on ne prévoyait pas d'y avoir recours à l'avenir¹. Était-il dès lors possible d'espérer que, dans le cas de l'horlogerie également, elle resterait lettre morte, une *Schönheitsfehler* de l'accord américano-suisse ?

Ce timide espoir disparut presque complètement tôt après le 13 octobre 1950. En effet, moins d'une semaine plus tard, on apprit que la Commission du tarif avait, le 25 septembre déjà, recommandé pour la première fois au président des Etats-Unis de retirer des concessions tarifaires américaines, en se fondant sur la clause échappatoire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Celles-ci portaient sur les chapeaux et cloches de chapeaux en feutre pour dames². Le 30 octobre 1950, la stupéfaction fut générale lorsque la Maison Blanche rétablit les droits visés à leur niveau de base, avec effet au 1^{er} décembre 1950³.

Il aurait été normal que ce cas fût signalé avant l'expiration du délai qu'avait la Suisse pour se déterminer en matière de clause échappatoire, puisque les recommandations de la Commission du tarif dataient de septembre déjà. Sa connaissance n'aurait vraisemblablement modifié en rien le choix fait par notre pays. Toutefois, elle aurait évité que l'on fût pris au dépourvu par cette solution de continuité dans la politique jusqu'alors suivie par les Etats-Unis et que l'on eût, à ce moment déjà, certains doutes quant à la sincérité de leurs déclarations.

La décision présidentielle à propos des droits sur les chapeaux et cloches de chapeaux en feutre pouvait, hélas, créer l'impression qu'une demande soigneusement préparée, puis présentée de manière habile au moment opportun, avait des chances raisonnables de passer le cap de la Commission du tarif et de conduire à des recommandations d'augmentation de la charge tarifaire propres à convaincre la Maison Blanche. Cela rendait d'autant plus inquiétante la question de savoir quelle attitude adopteraient finalement les manufactures américaines d'horlogerie.

La difficulté d'une appréciation de la situation était encore accrue par le développement des événements militaires en Corée et par la décision des Etats-Unis de se mettre sur un pied de quasi-mobilisation. Risquant d'être occupées au-delà de leur capacité de production, tant à cause de la hausse de la demande sur le marché civil qu'en raison de commandes militaires, les manufactures américaines d'horlogerie pouvaient, pour un temps, avoir d'autres préoccupations que celle d'engager une procédure absorbante devant la Commission du tarif. Toutefois, l'occasion pouvait être propice si elles décidaient de faire de leur prétendu rôle en matière de défense nationale leur argument majeur. De toute façon, elles avaient l'initiative des opérations. C'était déjà un énorme avantage pour elles.

¹ *Neue Zürcher Zeitung*, 14 octobre 1950.

² U. S. TARIFF COMMISSION, *Women's Fur Felt Hats and Hat Bodies*, Washington, septembre 1950.

³ *White House Press Release*, 30 octobre 1950 ; U. S. TARIFF COMMISSION, *Operation of...op.cit.*, *Fourth Report*, Washington 1952, p. 137-138.

Malheureusement, les soucis de l'industrie horlogère suisse au sujet de ses futures relations commerciales avec le marché des Etats-Unis ne se limitaient pas alors au seul problème d'un recours éventuel à la clause échappatoire. On savait en effet que le Département américain de la justice avait commencé à constituer un dossier dans le but de déterminer si certains aspects desdites relations ne connaissaient peut-être pas des formes ou n'avaient pas à la rigueur — volontairement ou involontairement — des répercussions aux Etats-Unis justifiant la mise en mouvement de tout l'appareil répressif prévu par l'arsenal des lois *antitrust*¹. On pressentait déjà que pourraient survenir un jour dans ce domaine de graves difficultés, qui découleraient simplement des différences fondamentales entre les conceptions économiques et juridiques suisses et américaines.

Enfin, on savait aussi qu'une manœuvre des manufactures américaines d'horlogerie tendant à faire reviser la pratique douanière en matière d'ajustements — par la substitution d'une définition technique à la notion du marquage exclusivement commercial appliquée depuis 1930 — rencontrait un écho favorable auprès de certains fonctionnaires du Département du trésor. Des audiences à propos de ce problème avaient eu lieu à New-York le 12 juillet et à Washington le 12 octobre 1950. On ne pouvait encore prévoir leur résultat, mais le simple fait qu'elles eussent été tenues était l'indice d'un grave danger.

En effet, la nouvelle formule à l'adoption de laquelle tendaient les manufactures pouvait conduire à la perception de droits additionnels allant de \$ 3,00 à 4,00 par mouvement. Le fait que cette formule reposait sur des bases peu solides, qu'elle ignorait l'intention du législateur, qu'elle ne tenait pas compte de la consolidation intervenue par l'accord américano-suisse de 1936 et qu'elle était inconciliable avec la décision interprétative prise par le Département du trésor en 1940², ne signifiait nullement qu'elle ne serait pas retenue par celui-ci³.

Ainsi donc, à fin 1950, il y avait davantage de raisons de craindre que d'espérer dans le domaine du développement harmonieux des relations horlogères américano-suisses. Toutes les conditions pouvant conduire à un conflit général étaient réunies : clause échappatoire, enquête *antitrust*, revision du système des ajustements. A l'époque, nul n'aurait cependant osé imaginer qu'il serait aussi profond et grave qu'il le fut finalement⁴.

¹ cf. *Chronologie sommaire des relations horlogères américano-suisses de 1951 à 1956*, p. 215-217.

² TD. 50 277/1940 ; cf. p. 137.

³ cf. *Chronologie sommaire des relations horlogères américano-suisses de 1951 à 1956*, p. 216 et 219.

⁴ cf. *Chronologie sommaire des relations horlogères américano-suisses de 1951 à 1956*, p. 209-219.

Conclusions¹

I

Les Etats-Unis ont une population relativement nombreuse qui jouit du pouvoir d'achat le plus élevé qui soit. On y est donc en mesure d'acheter beaucoup de montres. De plus, les Américains vouent à cet article une sympathie peu commune. Leur pays pouvait par conséquent devenir le marché horloger par excellence. Les Etats-Unis le sont effectivement devenus. Quoique leur population ne représente que le 6,5 % de celle du globe, ils absorbent à eux seuls le tiers environ de la production mondiale de montres !

Il était normal que l'industrie horlogère suisse, dépendant entièrement de débouchés extérieurs, tentât sa chance sur ce marché. Elle y a connu d'éclatants succès, alors que ceux-ci auraient apparemment dû être réservés à la production américaine. Il faut dès lors se demander pourquoi la montre suisse occupe aux Etats-Unis la place qui est aujourd'hui la sienne.

La mode ne crée pas les idées ; ce sont les idées qui créent la mode et la demande. L'industrie horlogère suisse en a eu beaucoup, sur le plan technique d'abord, sur le plan commercial ensuite, domaine où ses propres efforts se sont heureusement combinés avec ceux de ses clients américains.

L'industrie horlogère suisse bénéficie d'une longue tradition de bien-facture. Elle dispose d'une main-d'œuvre particulièrement habile, dont elle assure très soigneusement la formation professionnelle. La qualité de son équipement industriel est assez exceptionnelle. Sa rationalisation est peut-être un modèle du genre. Mais sa supériorité repose pour commencer sur l'ingéniosité, l'esprit inventif, l'audace et la ténacité que ses chefs d'entreprises et cadres techniques ou commerciaux appliquent à la recherche de solutions nouvelles, à la création d'articles inédits.

Ces créations ont fréquemment été raillées au moment de leur lancement. Qu'on se rappelle, par exemple, certaines des moqueries ayant salué l'apparition des montres-bracelets ou des montres à remontage automatique. Souvent, les producteurs étrangers n'ont voulu voir dans ces nou-

¹ Par la force même des choses, ces conclusions ont subi l'influence des événements qui sont survenus sur le plan des relations horlogères américano-suisse entre la fin de la période couverte par le présent ouvrage et le moment de sa rédaction ; cf. *Chronologie sommaire des relations horlogères américano-suisse de 1951 à 1956*, p. 209-219.

veautés que des articles d'un intérêt passager, alors qu'on s'organisait en Suisse pour les produire en série et longtemps. Plusieurs ne figurent d'ailleurs pas encore ou n'apparaissent que depuis peu aux programmes de fabrication des manufactures américaines : montres à remontage automatique, montres-calendrier ou réveil, chronographes, etc.

Sur le plan commercial, l'industrie horlogère suisse a provoqué — avec l'aide de ses clients — la demande nécessaire à l'écoulement de sa production courante et de ses nouveautés. Elle s'est adaptée aux besoins individuels des marchés et des consommateurs. Elle a multiplié ses genres au point de pouvoir répondre aux désirs de chaque goût et aux possibilités de chaque bourse. Elle a innové dans le domaine de l'habillement de la montre. Elle s'est battue pour se faire une place au soleil et pour l'améliorer sans cesse. Elle y a particulièrement bien réussi aux Etats-Unis, malgré un obstacle douanier passablement rébarbatif.

II

Toutefois, le succès de la montre suisse sur le marché américain et l'existence d'une industrie horlogère aux Etats-Unis ne suffisent pas encore à expliquer la nature et l'acuité du conflit à la description duquel une bonne partie de cet ouvrage est consacrée.

En effet, l'industrie horlogère n'occupe qu'une très petite place dans l'économie américaine, au contraire de la situation qui existe en Suisse. A l'échelle des Etats-Unis, son maintien est indifférent et sa disparition ne serait qu'un incident mineur. Chaque année, 30 millions de salariés changent d'occupation en Amérique. Dans cette perspective, le déplacement des quelque 20.000 ouvriers que compte l'industrie horlogère de ce pays passerait inaperçu.

A ce seul point de vue, les relations horlogères américano-suissees n'auraient donc jamais dû donner naissance au conflit que nous connaissons. La question de savoir pourquoi l'industrie américaine de la montre n'a pas réussi à maintenir ou à améliorer ses positions sur le marché des Etats-Unis n'aurait également jamais dû déborder des limites d'une discussion technique ou commerciale. Il y aurait eu d'autant plus de motifs d'en rester là que la fabrication de la montre n'est, de toute évidence, pas une activité vraiment compatible avec la structure générale de l'économie américaine. Il s'agit en outre d'un domaine où la division internationale du travail aurait pu produire ses effets les plus favorables et les plus conformes aux intérêts des consommateurs.

Mais l'industrie horlogère américaine existe. A cause de la protection tarifaire dont elle jouit, elle est en mesure, non seulement de vivre, mais de prospérer. Et si elle a quelque peine à conserver sa place face à la concurrence suisse, ce n'est pas du tout parce que les douanes ne seraient pas adéquates. Cela tient à d'autres causes, tant techniques que commer-

ciales. D'ailleurs, la concurrence la plus aiguë n'est pas celle qui oppose les montres américaines et les montres importées, mais bien celle qui découle du fait que les montres, d'où qu'elles viennent, ne sont pas le seul bien de consommation durable sur lequel le consommateur peut porter son choix.

La situation serait en outre fort différente si l'industrie horlogère des Etats-Unis, au lieu d'attendre que le gouvernement mette des entraves aux importations, cherchait à concurrencer les articles étrangers sur le marché américain lui-même, en recourant précisément aux méthodes qui ont assuré leurs succès.

III

Toutefois, ce qui n'aurait dû être qu'une lutte positive sur le plan technique et commercial, est devenu une affaire d'Etat. Il est vrai qu'aucun pays ne voit de gaité de cœur s'anémier une branche — aussi insignifiante soit-elle — de son activité nationale. Tous les gouvernements démocratiques se sentent des obligations particulières à l'égard des minorités et des économiquement faibles. En outre, si une industrie donnée ne constitue qu'une fraction infime de l'ensemble, les régions ou les localités qui l'abritent la voient d'un tout autre œil.

Avec beaucoup d'insistance et de continuité, l'industrie horlogère américaine a rappelé la promesse gouvernementale, souvent répétée, que le programme découlant du *Reciprocal Trade Agreements Act* serait administré d'une manière telle qu'il n'en résulterait aucun préjudice pour les entreprises et la main-d'œuvre des Etats-Unis.

Rappeler cette promesse équivalait à plaider le préjudice. Or, il est plus facile pour une industrie de se prétendre atteinte que pour un tiers d'apporter du dehors la preuve inverse ! Mais même cette tactique n'aurait peut-être pas à elle seule été suffisante, parce que le gouvernement américain n'était nullement enclin à considérer que sa promesse pouvait être invoquée dans n'importe quel cas. Elle ne devait pas être un oreiller de paresse. Au Congrès, par contre, on l'interprétait de manière bien plus large.

La grande habileté des manufactures d'horlogerie américaines a été de lancer dans le débat l'argument du caractère essentiel de l'industrie de la montre pour la défense des Etats-Unis. C'était donner un objectif national à une opération ne relevant que du désir égoïste de réduire la concurrence. On transformait ainsi en affaire d'Etat la poursuite de certains intérêts particuliers.

L'argument de la défense est habile, parce qu'il n'est pas commandé par des considérations économiques et que, jusqu'à un certain point, il est irrationnel. On croit à la nécessité de la défense du pays ou on n'y croit pas, comme à une sorte d'article de foi. Adam Smith, qu'on ne saurait

certaines suspecter de protectionnisme, admettait déjà que « la défense nationale est beaucoup plus importante que l'opulence ».

En matière de défense, mieux vaut trop que pas assez. Or, il se trouvera toujours quelqu'un pour affirmer qu'une branche d'activité est indispensable à la sécurité nationale. Les contradicteurs seront rares, pour un motif évident. Dans ce domaine, un appel à la mesure risque fort d'être dénoncé comme une atteinte au potentiel stratégique du pays.

De plus, pour ce qui est du cas des produits horlogers, où bien des données de base sont bilatérales et contractuelles, en raison de l'existence de l'accord commercial américano-suisse de 1936, l'argument de la défense a l'avantage d'enlever à la discussion une bonne partie de son caractère international. En effet, l'appréciation des besoins stratégiques américains est une question ressortissant à la compétence exclusive des Etats-Unis. Bien qu'en dernier ressort, le débat porte sur les conditions d'importation en Amérique de ses propres articles, la Suisse ne saurait, ni ne voudrait d'ailleurs, y prendre part. Elle est trop jalouse de ses droits souverains pour entreprendre quoi que ce soit qui puisse lui valoir le reproche de ne pas s'astreindre elle-même aux exigences de la courtoisie internationale.

IV

Le conflit entre les industries américaine et suisse de la montre n'aurait peut-être pas non plus pris cette ampleur si, dès le départ, les milieux libre-échangistes des Etats-Unis avaient pu intervenir, non pas de manière plus décidée, mais avec des moyens plus puissants et des arguments plus populaires.

En effet, il est facile de critiquer les importations et de minimiser les avantages du commerce extérieur, surtout dans un pays qui, comme les Etats-Unis, ne dépend que relativement peu de débouchés à l'étranger. C'est par contre une tout autre affaire de démontrer quels bénéfices découlent d'échanges internationaux intenses et d'une division du travail très poussée entre nations. Dans le premier cas, on parle d'inconvénients — réels ou supposés — à l'échelon de l'individu. Dans le second, les résultats positifs se mesurent à l'aune des intérêts généraux, combien moins proches et palpables que les autres !

Celui dont la place est soi-disant menacée par les importations réagit instinctivement en protectionniste. En revanche, il est rare qu'une voix s'élève pour défendre les occasions de travail que créerait un commerce extérieur plus large. Ce ne sont que des possibilités et pas encore le pain quotidien de quelqu'un. « Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras », dit la sagesse populaire. Les arguments qui émeuvent les foules sont ceux dont disposent les protectionnistes. Ceux auxquels recourent les partisans de l'expansion des échanges sont politiquement mauvais : ils en appellent à la raison et exigent un effort pour être compris !

Les Etats-Unis n'ont jamais prétendu être libre-échangistes. La politique qu'ils ont suivie depuis 1934 avait un objectif beaucoup plus limité : accroître leurs exportations en diminuant les entraves aux importations. La nuance est capitale.

S'ils sont très conscients de leur rôle au point de vue politique ou stratégique et des obligations qui leur incombent de ce fait, les Etats-Unis ne réalisent peut-être pas assez ce que leur situation implique au point de vue commercial. Ils reconnaissent et proclament l'intérêt que présente pour eux une Europe économiquement forte et saine. Ils sont prêts à faire des sacrifices financiers considérables en sa faveur.

L'octroi d'une aide à notre continent, même massive et très onéreuse pour le contribuable américain, ne se heurte qu'à peu d'opposition au Congrès. A cet égard, les Etats-Unis ont été d'une générosité extraordinaire et magnifique. Malheureusement, le passage à une méthode plus normale, plus digne aussi pour l'Europe, l'abandon de l'*Aid* pour le *Trade*, ne s'est pas encore fait dans une mesure suffisante. La politique commerciale des Etats-Unis ne correspond pas à leur position prépondérante dans le monde occidental.

Il ne faudrait toutefois pas déduire de ces propos, un peu pessimistes, que les Etats-Unis n'ont rien fait dans le domaine de la suppression des obstacles entravant les importations. Au contraire, ils peuvent inscrire des réalisations remarquables à leur actif. Ils ne recourent que rarement aux contingentements quantitatifs. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'ils n'étendent pas à tous les pays le bénéfice de leurs concessions tarifaires. De 1934 à 1955, dans le cadre du programme institué par le *Reciprocal Trade Agreements Act*, ils ont ramené de 53,6 % à 11,9 % la charge douanière moyenne sur les marchandises importées aux Etats-Unis et soumises à des droits (de 19,8 % à 5,6 % sur l'ensemble). Ils ont provoqué la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ainsi que la création de l'Organisation européenne de coopération économique. On pourrait allonger encore cette liste.

Aussi ne doit-on guère s'étonner si les Etats-Unis estiment qu'ils ont fait leur part et que les Européens sont par trop exigeants. D'ailleurs, les pays de notre continent ne sont pas non plus au-dessus de tout reproche. Poursuivant des politiques souvent fort protectionnistes, ils sont parfois mal venus de reprocher aux Américains de notamment maintenir dans leur arsenal tarifaire cette clause échappatoire, qui est la source de tant d'ennuis et d'incertitudes. Enfin, il ne faut pas se faire d'illusions. Même si les Etats-Unis renonçaient à tout droit de douane, cela ne suffirait pas à garantir à l'Europe son salut économique. Celle-ci doit aussi y mettre du sien. A cet égard, elle a encore beaucoup à faire.

VI

Il convient de se demander si une Europe unie n'aurait pas pu s'opposer avec succès à certaines manifestations du protectionnisme américain. Mais aujourd'hui, tout autant qu'en 1929/30, elle manque encore de cohésion. Dans le cas de la menace pesant sur les importations aux Etats-Unis de produits horlogers, la Suisse a longtemps été seule à se défendre. Le soutien que d'autres pays lui ont apporté a été à la fois timide et tardif. On n'a pas su ou pas voulu voir qu'à travers les montres, c'était tout le commerce avec l'Amérique qui se trouvait visé.

Il est cependant évident que pour pouvoir défendre un principe à partir d'un cas particulier, il ne faut pas avoir soi-même quelque chose à se reprocher à propos des marchandises faisant l'objet du débat ! En plaçant le problème dans cette perspective, on comprend alors l'apparent désintéressement de la France et de la Grande-Bretagne. Comment auraient-elles pu intervenir à Washington puisque, quoique menacées directement dans le secteur horloger et indirectement ailleurs par des procédures relevant de la clause échappatoire, elles poursuivaient à l'égard des montres suisses une politique bien plus restrictive encore que celle du gouvernement américain !

On sait pourtant que face à l'arbitraire des grandes puissances, et par exemple aux dangers découlant du système de la clause échappatoire, les petits pays sont impuissants s'ils ne se coalisent pas. Peut-on toutefois faire sans réserve aux autres nations le reproche de ne pas s'être suffisamment intéressées au « cas-témoin » des importations aux Etats-Unis de montres et mouvements suisses ? Il faut en douter, car dans le cadre étroit de notre propre économie, la cohésion n'a pas été parfaite non plus.

VII

Appelés à résoudre un problème tel que celui décrit dans cet ouvrage, les Etats-Unis sont placés devant un dilemme. Faut-il préférer la satisfaction d'intérêts locaux aux exigences de la coopération internationale ou le contraire ? Aucune solution n'échappera à la critique. Ce sont donc des impondérables et les circonstances du moment qui feront vraisemblablement pencher la balance, d'autant plus que les Américains n'ont — politiquement — que peu de sympathie pour les principes.

S'ils recourent à la clause échappatoire, on leur reprochera la contradiction entre leurs déclarations et leurs actes. On dénoncera le manque de sincérité des premières et l'égoïsme étroit, ainsi que l'aveuglement des seconds. Sans doute pourront-ils répondre — comme ils l'ont fait — que trancher un cas particulier en augmentant les droits peut ne constituer

qu'une exception et n'être pas un reniement de l'objectif général de leur politique commerciale : l'abaissement des barrières douanières.

Ils pourront citer à titre de preuve la diminution presque constante au cours de ces dernières décennies de la charge tarifaire américaine. A l'égard de la Suisse toutefois, l'argument ne sera guère convaincant. En effet, il montrera surtout qu'en 1953, par exemple, les importations totales aux Etats-Unis étaient en moyenne grevées à raison de 5,4 %, tandis que celles provenant de notre pays payaient 25,5 %, soit presque cinq fois plus. Il révélera aussi que les produits horlogers de petit volume étaient alors soumis à une charge douanière moyenne de 32,6 %, portée encore à près de 50 % par la décision du président Eisenhower.

Comme les marchandises américaines importées en Suisse sont taxées à 8,5 % en moyenne et que les achats de notre pays aux Etats-Unis sont en règle générale plus forts que ses ventes, la démonstration manquera un peu d'assiette. L'image des échanges américano-suisses prend d'ailleurs une allure particulièrement éloquente lorsqu'on réduit ceux-ci au dénominateur commun des importations par tête d'habitant. Au cours des années 1950 à 1954, le Suisse a utilisé 35 fois plus de produits américains que l'Américain de produits suisses.

VIII

Pour la Suisse, le conflit horloger avec les Etats-Unis est devenu si grave dans ses répercussions possibles pour de nombreux motifs. Parmi les principaux, le premier réside dans la place majeure qu'occupe, au sein de l'économie nationale, l'industrie de la montre. Le second découle du rôle que joue pour cette dernière la possibilité d'accéder normalement au marché américain : un tiers des ouvriers horlogers suisses sont occupés par des fabrications destinées aux Etats-Unis.

Un débouché de cette importance ne se remplace ni facilement ni rapidement. En outre, les exportations suisses de montres et mouvements aux Etats-Unis sont une source de revenus en dollars que notre pays ne peut pas sans autre échanger contre des rentrées en n'importe quelle devise ou contre des livraisons financées par des crédits de la Confédération.

En dernier ressort, on constate que la Suisse et les Etats-Unis ont des économies qui se complètent admirablement ; leurs relations pourraient être beaucoup plus fructueuses encore qu'elles ne le sont aujourd'hui. Il est dès lors navrant qu'un grave conflit commercial doive opposer ces deux nations et qu'il paraisse impossible de le résoudre d'égal à égal dans une atmosphère de compréhension réciproque. Une telle situation porte atteinte non seulement aux échanges, mais encore à la traditionnelle amitié américano-suisse.

Chronologie sommaire des relations horlogères américano-suisse de 1951 à 1956¹

Le 13 février 1951, l'*Elgin National Watch Co.* et la *Hamilton Watch Co.* déposent auprès de la Commission du tarif une demande tendant au recours à la clause échappatoire de l'accord américano-suisse pour le rétablissement, à leur niveau de 1930, des droits sur les mouvements ayant de 7 à 17 pierres et leurs parties détachées, abaissés en 1936 ; ultérieurement, les *trustees* de la *Waltham Watch Co.*, alors en procédure de réorganisation, endossent cette requête.

Le 23 mars 1951, la Commission du tarif annonce qu'elle a accepté pour examen la demande précitée, mais que son enquête couvrira tous les articles horlogers dédouanés sous position 367 (*the watch paragraph*) du tarif américain.

Du 15 au 18 et du 21 au 24 mai 1951, la Commission du tarif tient des audiences publiques au sujet de la question de savoir si les importations d'articles horlogers classés sous position 367 portent un sérieux préjudice à l'industrie horlogère des Etats-Unis ou la menacent d'un tel préjudice.

Le 16 juin 1951, le *Trade Agreements Extension Act of 1951* entre en vigueur ; il impartit à la Commission du tarif un délai d'une année pour l'examen des demandes de recours à la clause échappatoire dont elle est saisie ; pour les affaires pendantes, le terme de ce délai est fixé au 16 juin 1952.

Le 14 juin 1952, la Commission du tarif fait part de ses conclusions au président Truman ; elle constate que les importations de mouvements 0-1 pierre mesurant de 1,5 à 1,77 pouce de diamètre, de mouvements ayant 18 pierres et plus (taux consolidés et non abaissés par l'accord de 1936), de pièces détachées, de pierres, de cadrans et de boîtes ne portent pas préjudice à l'industrie horlogère américaine ni ne l'en menacent ; pour les autres types de mouvements, deux commissaires contestent l'existence d'un préjudice ; un commissaire admet qu'il y a menace de préjudice ; trois commissaires enfin affirment que se mani-

¹ Des renseignements plus détaillés figurent dans deux brochures préparées par l'auteur et publiées par la CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE : *Horlogerie et Escape Clause, un épisode des relations commerciales entre la Suisse et les Etats-Unis, été 1950 - hiver 1952*, La Chaux-de-Fonds 1953 ; *Montres suisses et marché américain, un aspect des relations commerciales entre la Suisse et les Etats-Unis de fin 1952 au début de 1955*, La Chaux-de-Fonds 1955.

festé déjà un préjudice causé par les importations ; ces quatre derniers recommandent au président Truman que les droits sur lesdits mouvements soient augmentés de 50 %, mais au maximum jusqu'à leur niveau de 1930.

En juillet 1952, le président Truman confie au *Public Advisory Board for Mutual Security* la mission de définir sur quels principes les Etats-Unis devraient fonder leur politique commerciale.

Le 14 août 1952, le président Truman rejette les recommandations d'augmenter les droits sur certains types de mouvements présentées par quatre des six membres de la Commission du tarif ; il déclare que les arguments lui ayant été soumis démontrent davantage l'absence que l'existence d'un préjudice ; il réfute en particulier la « théorie de la part du marché », sur laquelle les manufactures américaines avaient plus spécialement fondé leur prétention [la part du marché approvisionnée par les producteurs nationaux ne doit en aucun cas diminuer ; une réduction de cette part constitue une preuve absolue de sérieux préjudice au sens de la clause échappatoire] ; il ajoute que « si des mesures spéciales devaient être nécessaires afin de préserver l'industrie horlogère pour des motifs de défense, il n'est pas du tout certain qu'une augmentation des droits de douane serait une solution efficace à cette fin ».

En septembre 1952, le président Truman charge le *National Security Resources Board* de déterminer quels seraient les besoins des Etats-Unis en main-d'œuvre horlogère qualifiée en cas de mobilisation totale.

En novembre 1952, le parti républicain remporte la victoire aux élections parlementaires et présidentielles ; le général Eisenhower est élu président des Etats-Unis.

Le 8 janvier 1953, le *National Security Resources Board* fait part de ses conclusions à la Maison Blanche ; seuls importent pour la défense nationale américaine le personnel et les installations des fabriques de montres ancrées empierrées ; le *Board* fixe au degré d'occupation et au volume de production, qu'il déclare être alors suffisants, un niveau minimum pour le maintien duquel il préconise, en cas de besoin, la mise en vigueur de mesures spéciales de protection, parmi lesquelles il mentionne l'augmentation des droits de douane ou l'imposition de restrictions d'importation.

Le 18 février 1953, le sénateur Butler (rép., Nébraska) et le député Curtis (rép., Nébraska) déposent au Congrès un projet de résolution tendant à la mise en vigueur par le président Eisenhower des recommandations protectionnistes de la Commission du tarif rejetées par le président Truman.

En février 1953, le *Public Advisory Board for Mutual Security* transmet à la Maison Blanche son rapport, *A Trade and Tariff Policy in the National Interest* (dit *Bell Report*), qui recommande la poursuite par les Etats-Unis d'une politique commerciale extrêmement libérale et en particulier l'abandon du système de la clause échappatoire.

Le 7 avril 1953, le président Eisenhower demande au Congrès de prolonger pour une année le *Reciprocal Trade Agreements Act* ; lors des délibérations parlementaires, plusieurs tentatives sont faites de donner un caractère impératif aux recommandations de la Commission du tarif en matière de recours à la clause échappatoire.

En juillet 1953, le Bureau de la mobilisation économique (ODM) crée, à la demande du président Eisenhower, un comité interministériel chargé d'étudier la situation de l'industrie américaine de la montre ancre empierrée et le rôle de celle-ci dans la défense des Etats-Unis.

Le 1^{er} août 1953, le Congrès proroge pour une année le *Reciprocal Trade Agreements Act* qui, conformément à une demande du président Eisenhower, prévoit la fondation d'une *Commission on Foreign Economic Policy* (future Commission Randall) chargée d'étudier le problème de la politique commerciale internationale des Etats-Unis et de faire des recommandations à son sujet jusqu'en mars 1954.

Le 1^{er} septembre 1953, l'*Elgin National Watch Co.*, la *Hamilton Watch Co.* et la *Waltham Watch Co.*, invoquant des faits nouveaux, déposent auprès de la Commission du tarif une demande tendant au recours à la clause échappatoire de l'accord américano-suisse pour le rétablissement, à leur niveau de 1930, des droits sur les mouvements ayant de 7 à 17 pierres et leurs parties détachées, abaissés en 1936.

Le 9 septembre 1953, la Commission du tarif annonce qu'elle a accepté pour examen la demande précitée et que son enquête couvrira tous les mouvements et leurs parties détachées classés sous position 367 du tarif douanier américain.

En septembre 1953, le Département de la justice étend son enquête tendant à déterminer si la nature de certains rapports entre des entreprises ou des institutions horlogères suisses et des maisons américaines de la même branche est contraire aux exigences de la législation *antitrust* des Etats-Unis ; il fait citer nombre de ces maisons devant un « grand jury ».

En automne 1953, le Département du trésor se préoccupe de la question de savoir si une nouvelle réglementation devrait être édictée à propos des conditions de perception ou d'exemption du droit additionnel sur le marquage d'ajustements, prévu par le tarif Hawley-Smoot et réduit par l'accord américano-suisse de 1936.

En janvier 1954, la *Commission on Foreign Economic Policy* (Commission Randall) transmet son rapport au président et au Congrès des Etats-Unis ; la majorité de ses membres recommande que les Etats-Unis suivent une politique commerciale d'inspiration nettement libre-échangiste.

Du 9 au 12 février 1954, la Commission du tarif tient des audiences publiques au sujet de la question de savoir si les importations de mouvements et de leurs parties détachées portent un sérieux préjudice à l'industrie horlogère des Etats-Unis ou la menacent d'un tel préjudice ; les débats se déroulent presque uniquement sous le signe de la défense nationale américaine, bien qu'il s'agisse là d'un objet étranger au champ d'enquête légalement assigné à la Commission.

Du 24 février au 1^{er} mars 1954, le Comité siégeant sous l'égide de l'ODM recueille les opinions des fabricants d'horlogerie, du syndicat des ouvriers horlogers, de certains fabricants non horlogers de fusées et des importateurs d'horlogerie américains au sujet du rôle joué par l'industrie de la montre dans la défense des Etats-Unis.

Le 30 mars 1954, le président Eisenhower adresse au Congrès un message de politique commerciale fondé sur les recommandations de la Commission Randall ; il demande, entre autres choses, la prorogation pour trois ans du *Reciprocal Trade Agreements Act*.

En avril et en mai 1954, la question de l'importance de l'industrie horlogère pour la défense nationale américaine fait l'objet, au Congrès, d'une longue controverse entre les sénateurs Hunt (dém., Wyoming) et Langer (rép., Dakota du Nord).

Le 21 mai 1954, la Commission du tarif fait part de ses conclusions au président Eisenhower ; elle constate que les importations de pièces détachées de montres ne portent pas préjudice à l'industrie horlogère américaine ni ne l'en menacent ; en ce qui concerne les importations de mouvements de montres, quatre de ses membres admettent l'existence d'un sérieux préjudice et recommandent que les droits sur ces articles soient augmentés de 50 %, mais au maximum jusqu'à leur niveau de 1930 ; deux de ses membres contestent l'existence d'un préjudice ou sa menace et recommandent le maintien du *statu quo*.

En juin 1954, lors des audiences publiques relatives au renouvellement du *Reciprocal Trade Agreements Act*, la question de l'importance de l'industrie horlogère pour la défense des Etats-Unis est abondamment discutée.

Le 24 juin 1954, le Congrès proroge pour une année seulement le *Reciprocal Trade Agreements Act*.

Le 30 juin 1954, le Comité siégeant sous l'égide de l'ODM arrive à des conclusions identiques à celles du *National Security Resources Board* en ce qui concerne le caractère essentiel de l'industrie de la montre ancre empierrée pour la défense des Etats-Unis ; il constate toutefois

que le niveau de production est tombé en dessous du minimum fixé par le *National Security Resources Board* ; il recommande dès lors que le gouvernement prenne des mesures pour le maintien de la réserve d'ouvriers horlogers qualifiés nécessaire en cas de mobilisation totale.

Le 13 juillet 1954, le *Defense Mobilization Board* endosse les conclusions et recommandations émises par le Comité de l'ODM.

Le 23 juillet 1954, un sous-comité de l'*Armed Services Committee* du Sénat publie un rapport affirmant que l'industrie horlogère est indispensable à la défense des Etats-Unis et qu'il convient, dans l'intérêt national, « de la maintenir en vie ».

Le 27 juillet 1954, le président Eisenhower décide de donner suite aux recommandations émanant d'une partie des membres de la Commission du tarif d'augmenter les droits sur les mouvements de montres (cf. tableau 14, p. 214) ; le communiqué officiel publié à cette occasion à Washington déclare que la décision présidentielle « aura un important effet auxiliaire en ce sens qu'elle contribuera à maintenir une base satisfaisante de mobilisation industrielle pour les montres et autres instruments de précision nécessaires à la défense nationale » ; dans l'ensemble, la décision du président Eisenhower fait passer l'incidence des droits sur les mouvements de montres de 35 à 50 % environ ; prise sans consultations préalables avec la Suisse, elle repose sur une procédure dite d'urgence, autorisée par la clause échappatoire de l'accord américano-suisse « dans des circonstances critiques où tout délai entraînerait un préjudice qu'il serait difficile de réparer... ».

En septembre 1954, par désir de se conformer à certaines exigences de la législation *antitrust* américaine, les comités compétents de l'industrie horlogère suisse décident de supprimer la disposition de ses réglementations internes n'autorisant pas la livraison de mouvements à des maisons étrangères procédant à des opérations de surempierrage ; les fabricants de montres des Etats-Unis portent alors plainte auprès du Département du trésor, en prétendant que cette décision a été prise uniquement pour annuler les effets de l'augmentation des droits de douane sur les mouvements décrétée par le président Eisenhower.

Le 19 octobre 1954, le Département de la justice dépose des plaintes civiles en violation des lois *antitrust* contre des importateurs américains de montres, quelques fabricants suisses d'horlogerie, ainsi que contre la Fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie et Ebauches S. A.

En novembre 1954, les élections permettent au parti démocrate de reconquérir la majorité au Sénat et à la Chambre des représentants.

En décembre 1954, conformément à la disposition de la clause échappatoire prévoyant, après recours à celle-ci, l'examen des « modifications compensatoires appropriées qui pourraient être apportées à l'accord

Tableau 14

ETATS-UNIS - Comparaison entre les droits de l'accord de 1936 avec la Suisse et ceux découlant de la décision du Président Eisenhower du 27 juillet 1954 sur certains types de mouvements de montres								
Largeur		0 - 1 pierre			2 - 7 pierres			
Inches	1936	1954	augmentation		1936	1954	augmentation	
Pouces	dollars par pièce		o/o		dollars par pièce		o/o	
plus de 1,5, mais moins de 1,77"	0,75	0,75	0	0	0,90	1,25	0,35	38,9
plus de 1,2 et jusqu'à 1,5"	0,75	0,84	0,09	12,0	0,90	1,35	0,45	50,0
plus de 1,0 et jusqu'à 1,2"	0,75	0,93	0,18	24,0	0,90	1,35	0,45	50,0
plus de 0,9 et jusqu'à 1,0"	0,75	1,05	0,30	40,0	1,20	1,75	0,55	45,8
plus de 0,8 et jusqu'à 0,9"	0,75	1,125	0,375	50,0	1,35	2,00	0,65	48,1
plus de 0,6 et jusqu'à 0,8"	0,75	1,125	0,375	50,0	1,35	2,025	0,675	50,0
0,6" ou moins	0,90	1,35	0,45	50,0	1,80	2,50	0,70	38,9

Largeur		15 pierres			17 pierres			
Inches	1936	1954	augmentation		1936	1954	augmentation	
Pouces	dollars par pièce		o/o		dollars par pièce		o/o	
plus de 1,5, mais moins de 1,77"	1,62	2,33	0,71	43,8	1,80	2,60	0,80	44,4
plus de 1,2 et jusqu'à 1,5"	1,62	2,43	0,81	50,0	1,80	2,70	0,90	50,0
plus de 1,0 et jusqu'à 1,2"	1,62	2,43	0,81	50,0	1,80	2,70	0,90	50,0
plus de 0,9 et jusqu'à 1,0"	1,92	2,83	0,91	47,4	2,10	3,10	1,00	47,6
plus de 0,8 et jusqu'à 0,9"	2,07	3,08	1,01	48,8	2,25	3,35	1,10	48,9
plus de 0,8 et jusqu'à 0,9"	2,07	3,105	1,035	50,0	2,25	3,375	1,125	50,0
0,6" ou moins	2,52	3,58	1,06	42,1	2,70	3,85	1,15	42,6

Droits additionnels (sur les mouvements ayant jusqu'à 17 pierres inclus)	1936	1954	augmentation		18 pierres et plus	
	dollars		o/o		Sans changement, à \$ 10.75 par pièce, quel que soit le genre	
Mouvements automatiques et assimilés, par pièce	0,50	0,75	0,25	50,0		
Ajustements, par ajustement	0,50	0,50	0	0		

Tableau tiré d'un article de l'auteur publié dans *La Suisse Horlogère*, 5 août 1954.

commercial, dans la mesure possible et nécessaire au maintien du niveau des concessions réciproques et mutuellement avantageuses découlant de l'accord », la Suisse communique aux Etats-Unis la liste des produits pour lesquels elle revendique des concessions tarifaires ; elle précise toutefois que si elle accepte de s'engager dans une procédure de négociations compensatoires, elle ne voit dans celle-ci qu'une solution de fortune ne modifiant en rien l'aspect contractuellement temporaire de la décision du président Eisenhower du 27 juillet 1954.

Le 22 décembre 1954, M. Rodolphe Rubattel, président de la Confédération, fait au Conseil national la déclaration suivante en réponse à une interpellation Rosset (rad., Neuchâtel) concernant l'affaire *antitrust* : « Les plaintes dont nous avons maintenant connaissance autorisent malheureusement à penser qu'il y a réellement immixtion dans la réglementation légale et statutaire de notre industrie horlogère. Soucieux de nous opposer à toute atteinte à notre souveraineté et à une immixtion dans nos affaires intérieures par le fait d'une attaque directe contre le statut de l'horlogerie suisse adopté par les Chambres et tacitement admis par le peuple, nous avons estimé nécessaire de faire part au gouvernement des Etats-Unis de nos sérieuses préoccupations. »

Le 12 janvier 1955, le Bureau de la mobilisation économique (ODM) crée un *Advisory Committee on the Watch Industry* ayant pour mission de recommander les mesures devant être prises pour assurer à longue échéance le maintien de l'industrie nationale et la préservation à un niveau suffisant de l'occupation du personnel qualifié nécessaire en cas de mobilisation.

Le 14 janvier 1955, le Département du trésor annonce son intention de modifier les règles de dédouanement jusqu'alors appliquées à certains genres de mouvements destinés ou pouvant convenir à des opérations de surempierrage, en particulier ceux munis de chatons combinés comportant un contre-pivot en métal.

Le 21 février 1955, les Etats-Unis publient la liste des marchandises sur lesquelles ils ont l'intention d'accorder à la Suisse des concessions tarifaires de caractère compensatoire et organisent des audiences publiques à ce sujet ; lors de ces dernières, on enregistre les vives protestations des branches de l'économie américaine appelées à acquitter de cette manière le prix de la protection tarifaire accrue octroyée à l'industrie de la montre des Etats-Unis.

Le 16 mars 1955, le Département du trésor publie une *Treasury Decision* (TD. 53 753) mettant en vigueur, avec effet au 16 juin 1955, l'intention annoncée le 14 janvier 1955 à propos du dédouanement de certains genres de mouvements destinés ou pouvant convenir à des opérations de surempierrage ; les mouvements contenant des chatons combinés comportant un contre-pivot en métal doivent être dédouanés au taux applicable, non pas à leur état au moment où ils passent la frontière, mais à celui dans lequel ils se trouveront lorsqu'on leur aura fait subir des opérations de transformation aux Etats-Unis ; on déclare officielle-

ment à Washington qu'il s'agit là d'une décision d'interprétation du tarif douanier [question des substituts de pierres], n'ayant aucun rapport avec les autres problèmes horlogers en suspens et en particulier avec celui de la défense nationale.

- Le 22 mars 1955, le Département de la défense publie un rapport, resté jusqu'alors secret, adressé le 26 avril 1954 au Comité siégeant sous l'égide de l'ODM ; intitulé « Rapport du Département de la défense sur le caractère essentiel de l'industrie de la montre ancre empierrée », ce document déclare que ladite industrie n'est pas indispensable à la défense nationale des Etats-Unis et qu'il n'y a pas de motifs de prendre des mesures préférentielles ou spéciales en faveur de cette branche d'activité.
- Le 26 avril 1955, l'*Investigation Sub-Committee* du Sénat annonce l'ouverture d'une enquête relative à la pratique suivie jusqu'alors par la douane américaine en matière de perception ou d'exemption du droit additionnel sur le marquage d'ajustements prévu par le tarif Hawley-Smoot ; un porte-parole du sous-comité précise qu'il s'agit de déterminer encore si les importateurs de montres et mouvements ne se sont pas rendu coupables d'évasion du paiement des droits de douane, ceci dans le cadre d'une conspiration avec leurs fournisseurs suisses ; des accusations dans ce sens avaient — depuis 1953 — été fréquemment lancées par les fabricants américains d'horlogerie, mais elles se multiplient en 1955.
- Le 28 avril 1955, des négociations compensatoires s'engagent à Genève entre la Suisse et les Etats-Unis.
- Le 11 mai 1955 se plaide à New-York la question de savoir si des tribunaux américains peuvent être compétents à l'égard de maisons et associations horlogères suisses dont l'activité ne dépasse pas les frontières de notre pays.
- Le 8 juin 1955 est conclu à Genève un « Accord supplémentaire entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique » ; ces derniers accordent à notre pays des concessions tarifaires destinées à compenser le tort causé par l'augmentation des droits sur les montres et mouvements de montres ; mais alors qu'on estime à Washington que le problème est ainsi définitivement réglé, on maintient à Berne que la seule compensation adéquate serait un retour aux droits horlogers fixés par l'accord américano-suisse de 1936.
- Le 8 juin 1955, le problème de l'importance de l'industrie horlogère pour la défense nationale américaine rebondit à la suite de la publication d'un rapport à ce sujet établi par un sous-comité de l'*Armed Services Committee* du Sénat.
- Le 21 juin 1955, le président Eisenhower signe la loi prorogeant pour trois ans le *Reciprocal Trade Agreements Act* ; dans sa nouvelle version, celui-ci limite très fortement les pouvoirs présidentiels en matière de

réduction des droits de douane ; il donne mandat au directeur du Bureau de la mobilisation économique (ODM) d'alerter le président lorsque les importations risquent de porter préjudice à une industrie considérée comme indispensable à la défense nationale américaine (codification du concept de l'essentialité pour la défense) et accorde tout pouvoir au président — si celui-ci le juge indiqué après une enquête spéciale — de remédier à un tel risque en recourant aux moyens lui paraissant opportuns.

Le 15 juillet 1955, la cour fédérale de première instance de New-York déclare que dans l'affaire *antitrust*, la Fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie, Ebauches S. A., ainsi que trois fabricants suisses d'horlogerie sont sujets à la compétence territoriale des tribunaux américains.

Du 27 juillet au 3 août 1955, le Congrès examine des projets de lois (H. R. 7 466 et 7 467) déposés à la demande du Département du trésor et tendant à empêcher, par le moyen d'une taxation douanière de l'intention de surempierrer, tout surempierrage de mouvements de montres importés aux Etats-Unis ; une décision à leur sujet est toutefois renvoyée à la prochaine session du Congrès.

Du 3 au 21 octobre 1955, des fonctionnaires appartenant au Département du trésor ont l'occasion de visiter en Suisse de nombreuses entreprises de l'industrie horlogère, ceci dans le cadre des tentatives suisses d'apporter une solution raisonnable au problème des ajustements.

A fin octobre 1955, une *fact finding mission* de l'industrie horlogère suisse part aux Etats-Unis et y reprend — parmi d'autres activités — certains contacts directs établis en juillet 1955 avec les fabricants américains de montres ancrées empierrées.

Le 2 décembre 1955, le Département de la justice dépose une nouvelle plainte en violation des lois *antitrust* contre des associations et maisons suisses, ainsi que contre des entreprises américaines, qui sont accusées de conspirer dans le but de restreindre aux Etats-Unis le commerce de machines horlogères typiquement suisses.

En décembre 1955, l'*Advisory Committee on the Watch Industry* entend les manufactures américaines de montres ancrées empierrées prétendre que l'augmentation des droits décrétée par le président Eisenhower ne leur a été d'aucun secours et réclamer de nouvelles mesures de protection (seconde augmentation des droits de douane ou contingentement des importations ou passation de commandes gouvernementales ou versement de subventions).

Le 4 janvier 1956, le sous-comité du Congrès pour le commerce avec l'étranger se prononce, dans un rapport, en faveur de la poursuite d'une politique commerciale plus libérale par les Etats-Unis.

Le 13 janvier 1956, l'*Advisory Committee on the Watch Industry* entend les fabricants américains de montres ancrées à goupilles et de grosse horlo-

gerie réclamer — au nom de leur essentialité pour la défense nationale — des restrictions aux importations en provenance de Suisse et surtout d'Allemagne.

Le 19 janvier 1956, le Département du trésor annonce qu'il a l'intention de confirmer par une *Treasury Decision* qu'en raison de l'existence du paragraphe 367 (a) (5) du tarif douanier américain, les mouvements de montres, en état de fonctionner et auxquels peut être incorporé un dispositif de remontage automatique, ne sont pas, pour le dédouanement, considérés comme étant destinés au surempierrage (les dispositifs de remontage automatique importés séparément devant être dédouanés comme sous-assemblages au sens du paragraphe 367 (c) du tarif américain).

Le 1^{er} février 1956, le Département du trésor annonce qu'il prépare un nouveau projet de loi tendant à empêcher tout surempierrage ; selon ce projet, tout emplacement pouvant convenir à une pierre serait considéré et taxé comme substitut de pierre ; à la même époque, le Département du trésor travaille également à la mise au point d'un projet de *Treasury Decision* en matière de perception ou d'exemption du droit spécial sur les ajustements.

A fin mars 1956, le Bureau de la mobilisation économique (ODM) fait savoir au Congrès qu'il procède à une étude des importations de certains produits — dont les montres ancrs empierrées — afin de déterminer si elles portent préjudice aux industries américaines fabriquant des articles similaires.

Le 27 avril 1956, le Département du trésor publie un nouveau projet de loi tendant à empêcher le surempierrage ; il ne prévoit plus une intervention au stade de la douane, mais la perception d'un impôt de fabrication de \$ 10.00 par pièce transformée ; celui-ci serait prélevé sur l'opération consistant à ajouter à un mouvement, qui pouvait déjà fonctionner dans son état antérieur, une ou plusieurs pierres, de telle sorte que leur nombre total dépasserait alors 17 ; du côté suisse, on relève que la perception de cet impôt constituerait une violation, sinon en droit, du moins en fait, de l'article IX de l'accord américano-suisse de 1936 prescrivant l'égalité de traitement fiscal entre les articles nationaux et importés.

Le 24 mai 1956, le projet de loi préparé par le Département du trésor pour empêcher le surempierrage au moyen de la perception d'un impôt de fabrication est déposé au Congrès par les députés Mills (dém., Arkansas) et Reed (rép., New-York) ; le taux de l'impôt de fabrication est de \$ 8.00 par pièce transformée (au lieu de \$ 10.00 comme prévu antérieurement) ; ce projet ne sera finalement pas mis en discussion.

Le 25 mai 1956, le Département du trésor confirme par une *Treasury Decision* (TD. 54 095) que les mouvements de montres en état de fonctionner, auxquels peut être incorporé un dispositif de remontage automatique, ne sont pas, pour le dédouanement, considérés comme préparés pour faciliter le surempierrage après importation, au sens de

la TD. 53 753 du 16 mars 1955 ; il confirme également que les dispositifs de remontage automatique importés séparément doivent être dédouanés comme sous-assemblages.

Du 4 au 8 juin 1956, le *Joint Economic Committee* du Congrès tient des audiences — en partie publiques et en partie à huis clos — pour tenter de déterminer objectivement ce qu'est une industrie essentielle pour la défense nationale ; comme base de ses travaux et pour œuvrer dans le concret, le comité procède à un examen critique du « cas des montres ancres empierrées ».

Le 18 juin 1956, l'*Investigation Sub-Committee* du Sénat arrive au terme de son enquête relative à la pratique suivie jusqu'alors par la douane américaine en matière de perception ou d'exemption du droit additionnel sur le marquage d'ajustements prévu par le tarif Hawley-Smoot ; il aboutit à la conclusion qu'une interprétation authentique devrait être donnée, par voie judiciaire ou législative, à la réglementation spéciale existant dans ce domaine.

Le 18 juillet 1956, le *Joint Economic Committee* du Congrès, dans un rapport intitulé « Essentialité pour la défense et politique économique extérieure » (Rapport Bolling), déclare que la protection de l'industrie horlogère américaine par des restrictions d'importation décrétées au nom de la défense nationale est injustifiée.

Le 20 juillet, la *Clock and Watch Manufacturers' Association of America* demande à la Commission du tarif de recommander l'imposition d'un contingentement des importations de montres ancres à goupilles.

Le 26 juillet 1956, la Commission du tarif adresse au président des Etats-Unis un rapport concluant au maintien de l'augmentation des droits sur les montres et mouvements décrétée en 1954 et à l'inutilité d'un nouvel examen du problème de l'importation de ces articles.

Dès septembre 1956, un sous-comité du Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants tient des audiences publiques — où il est abondamment question d'horlogerie — au sujet de la politique commerciale des Etats-Unis.

Le 4 octobre 1956, le conseiller fédéral Holenstein répond au Conseil national à une interpellation Rosset (rad., Neuchâtel) sur les relations horlogères américano-suisse.

Le 5 octobre 1956, le président Eisenhower se rallie aux conclusions du rapport lui ayant été transmis le 26 juillet par la Commission du tarif.

En octobre 1956, le Département du trésor diffuse confidentiellement le projet d'une *Treasury Decision* relative à la perception ou à l'exemption du droit additionnel sur le marquage d'ajustements prévu par le tarif Hawley-Smoot.

Chronologie arrêtée au 15 octobre 1956.

Documents

Accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique ¹

Conclu à Washington le 9 janvier 1936

DÉCLARATION ²

Dans le but de coopérer avec le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique dans ses efforts pour supprimer la contrebande des montres et des mouvements de montres, le gouvernement suisse établira et maintiendra, avec la collaboration des organisations appropriées de l'industrie horlogère suisse, le système suivant de réglementation de l'exportation des montres et des mouvements de montres de Suisse aux Etats-Unis :

1. Les montres et les mouvements de montres autres que ceux achetés dans le commerce de détail ne peuvent pas être exportés de Suisse aux Etats-Unis s'ils ne sont pas accompagnés de permis délivrés par une organisation de l'industrie horlogère suisse désignée par le gouvernement suisse. Ces permis doivent être visés par les autorités douanières suisses au moment où les envois sont exportés de Suisse et doivent être remis au Consulat américain compétent en Suisse. Le permis d'exportation doit être conforme en principe au formulaire ci-joint ³.

2. Les montres et les mouvements de montres destinés aux Etats-Unis doivent être exportés par le ou les bureaux des douanes suisses désignés par les autorités douanières suisses, d'où ils seront acheminés directement sur les Etats-Unis.

3. Les montres et les mouvements de montres exportés de Suisse aux Etats-Unis seront marqués de façon permanente d'une marque distinctive, distincte pour chaque importateur aux Etats-Unis. Des listes tenues à jour de ces marques, ainsi que les noms et adresses des

¹ RO 52 242.

² RO 52 273.

³ La formule de ce permis d'exportation n'est pas reproduite ici.

personnes auxquelles elles sont assignées, seront fournies à la Légation des Etats-Unis à Berne par le gouvernement suisse. Cependant, cette marque ne doit pas être exigée pour des montres et des mouvements de montres qui sont ou seraient subséquentement autorisés à être légalement importés aux Etats-Unis sans marquage.

4. Les organisations appropriées de l'industrie horlogère suisse prendront les mesures nécessaires pour assurer :

- a) que leurs membres tiennent une comptabilité régulière périodiquement révisée et qu'ils fournissent des informations complètes à une organisation centrale en Suisse, concernant leurs exportations de montres ou de mouvements de montres aux Etats-Unis, en particulier les dates, quantités et valeurs de leurs envois, le genre de leurs produits, les noms des fournisseurs des articles exportés et les noms des importateurs aux Etats-Unis ; et
- b) que les infractions à ce système de réglementation des exportations seront punies en conformité des conventions de l'industrie horlogère suisse ; il est entendu que l'une des sanctions à prendre sera le refus temporaire ou permanent de permis d'exportation pour les envois futurs à destination des Etats-Unis.

5. Sur requête présentée par les voies appropriées, l'organisation de l'industrie horlogère suisse désignée par le gouvernement suisse pour l'émission des permis d'exportation fournira aux autorités douanières américaines des informations concernant l'entrée aux Etats-Unis en contrebande effective ou supposée de montres et de mouvements de montres.

6. L'organisation de l'industrie horlogère suisse désignée par le gouvernement suisse pour l'émission des permis d'exportation refusera, après avertissement en due forme, d'établir des permis d'exportation visant des envois de montres ou de mouvements de montres pour le compte de toute personne aux Etats-Unis s'il y a raison d'admettre que cette personne a passé en contrebande ou est en train de passer en contrebande aux Etats-Unis des montres ou des mouvements de montres et si la dite personne a refusé de permettre à un fonctionnaire des douanes américaines, dûment autorisé, d'inspecter ses stocks ou documents relatifs à telle marchandise ou à son achat ou à son importation.

Le système de réglementation des exportations décrit ci-dessus devra être mis en application le 1^{er} mai 1936 et devra continuer à être appliqué aussi longtemps que l'accord commercial restera en vigueur, sous réserve des dispositions de l'article XVII du dit accord commercial.

Echange de notes

du 22 avril 1946

entre la Légation de Suisse aux Etats-Unis et le Département d'Etat
à Washington au sujet d'une limitation temporaire
des exportations de montres et mouvements suisses aux Etats-Unis
et de certaines questions connexes¹

(Traduction du texte original anglais)

LA LÉGATION DE SUISSE AU DÉPARTEMENT D'ETAT

La Légation de Suisse se réfère aux récentes conversations qui ont eu lieu entre représentants des gouvernements des Etats-Unis et de la Suisse au sujet d'un certain nombre de problèmes concernant l'importation aux Etats-Unis de montres, de mouvements et de parties détachées, de machines horlogères et de pierres d'horlogerie suisses.

Dans ces conversations, on s'est référé au fait que l'industrie américaine de la montre avait été largement convertie ces dernières années pour la production de guerre et que, contrairement à ce qui existe dans d'autres industries ayant aussi été converties, l'absence de production américaine a été en grande partie compensée par l'importation de montres suisses. Le fait qu'une forte demande civile accumulée n'existait pas dans une aussi large mesure pour les montres que pour d'autres articles laissait en conséquence prévoir certaines difficultés pour l'industrie américaine de la montre durant sa période de reconversion à la production civile. Il a aussi été reconnu que, selon les termes de l'accord de commerce conclu en 1936 entre les Etats-Unis et la Suisse, les Etats-Unis ne peuvent imposer des limitations quantitatives à l'importation de montres et de mouvements suisses aux Etats-Unis. On a en outre reconnu que cette disposition de l'accord de commerce ne devrait pas être appliquée d'une manière pouvant entraver la reconversion de l'industrie américaine de la montre.

Tenant compte des considérations qui précèdent, la Légation de Suisse fait la déclaration suivante :

1. Le gouvernement suisse est prêt à appliquer une réglementation des exportations de montres et de mouvements pendant la période de reconver-

¹ U. S. TARIFF COMMISSION, *Watches...op.cit.*, p. 177 - 179 ; U. S. STATE DEPARTMENT, *Press Release*, 22 avril 1956.

sion de l'industrie américaine de la montre à la production civile (reconversion que, dans le cas particulier, on estime devoir se terminer le 31 mars 1947) telle que le volume des montres et des mouvements arrivant aux Etats-Unis ne gênera pas la vente immédiate aux Etats-Unis des produits de l'industrie américaine de la montre.

2. Afin de faciliter la réglementation décrite sous point 1 ci-dessus, le gouvernement suisse se déclare en outre disposé à

- a) prendre immédiatement toutes mesures possibles pour diriger les expéditions de montres et de mouvements de montres directement de Suisse aux Etats-Unis et pour empêcher leur expédition indirecte aux Etats-Unis ;
- b) prendre immédiatement toutes mesures nécessaires pour assurer que les expéditions directes de montres et de mouvements de montres de Suisse aux Etats-Unis durant 1946 ne dépasseront pas la quantité des exportations directes de 1945. Cette limitation aura effet rétroactif au 1^{er} janvier 1946. Le volume des expéditions directes durant les trois premiers mois de 1947 sera calculé *pro rata temporis*.

3. Les deux gouvernements réexamineront la question du volume des importations de montres et de mouvements de montres suisses lorsque le gouvernement des Etats-Unis ou le gouvernement suisse le jugeront nécessaire. Si à un moment quelconque de la période de reconversion, il est prouvé de manière convaincante que l'industrie américaine de la montre éprouve des difficultés pour l'écoulement de ses produits, le gouvernement suisse se déclare prêt, en plus du contrôle des exportations prévu sous chiffre 2 ci-dessus, à réduire encore le volume des exportations de montres et de mouvements de montres de Suisse aux Etats-Unis à un niveau qui sera convenu entre les deux gouvernements.

En outre, le gouvernement suisse prend acte de l'avis exprimé par les représentants du gouvernement des Etats-Unis qu'une revision de ce volume sera faite en commun dès que les importations durant une quelconque période de trois mois de l'année 1946 dépasseront la moyenne des importations directes enregistrées pendant la période correspondante des années 1942 à 1945 inclusivement, ou dès que le volume des importations (selon les différentes classifications établies par les Etats-Unis) diffèrera sensiblement, durant toute période semblable, du développement général des dix dernières années. Le gouvernement suisse ne voit aucune objection à une telle procédure.

4. Le gouvernement suisse usera de ses bons offices pour faire accélérer l'octroi de permis d'exportation par la Chambre suisse de l'horlogerie ou par d'autres associations horlogères pour des pièces détachées et des pierres destinées à la fabrication des montres aux Etats-Unis, cela conformément aux réglementations autonomes internes du gouvernement suisse. Le gouvernement suisse usera également de ses bons offices pour assurer la

délivrance des licences d'exportation pour fournir à l'industrie américaine de la montre les machines horlogères qu'elle s'efforce actuellement d'acheter en Suisse et examinera avec bienveillance l'octroi de permis d'exportation concernant d'autres machines horlogères que les fabricants américains de la montre désireraient acheter en Suisse. La Légation de Suisse espère maintenant recevoir du Département d'Etat une liste des machines horlogères que l'industrie américaine de la montre désire actuellement se procurer en Suisse.

La présente déclaration est valable jusqu'au 31 mars 1947.

LE DÉPARTEMENT D'ETAT A LA LÉGATION DE SUISSE

Le Département d'Etat apprécie la déclaration faite par la Légation de Suisse dans son aide-mémoire du 22 avril 1946 concernant les intentions du gouvernement suisse au sujet de l'exportation de montres, de mouvements de montres, de pièces détachées, de machines horlogères et de pierres d'horlogerie durant la période du 1^{er} janvier 1946 au 31 mars 1947.

Le gouvernement des Etats-Unis croit que l'adoption et l'exécution de ces mesures par le gouvernement suisse contribueront de manière appréciable à la solution du problème confrontant l'industrie américaine de la montre, dans sa période de reconversion à la production civile, et serviront simultanément à assurer aux importateurs et *assemblers* américains de montres, de même qu'aux bijoutiers-détaillants et aux consommateurs, un approvisionnement adéquat en montres.

Sous ce rapport, le Département d'Etat transmettra très prochainement à la Légation de Suisse les listes mentionnées au quatrième paragraphe de son aide-mémoire.

Echange de notes

du 13 octobre 1950

entre le Département politique fédéral à Berne
et la Légation des Etats-Unis en Suisse
complétant l'accord commercial du 9 janvier 1936 entre la Suisse
et les Etats-Unis par l'insertion dans cet accord
de la clause échappatoire (« *Escape Clause* »)¹

LE CHEF DU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL AU MINISTRE DES ETATS-UNIS EN SUISSE

Par note du 10 août 1950, Votre Excellence m'a informé que son gouvernement dénonçait pour le 10 février 1951 l'accord de commerce conclu entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique le 9 janvier 1936. Vous m'avez fait savoir en outre que votre gouvernement renoncerait à cette dénonciation si le gouvernement suisse admettait, avant le 15 octobre 1950, l'insertion dans l'accord d'une clause échappatoire (« *Escape Clause* »).

Je vous informe que le Conseil fédéral est disposé à accepter, avec effet au 13 octobre 1950, la clause échappatoire et qu'il peut souscrire aux textes français et anglais ainsi libellés² :

1. Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, assumés par le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ou de la Suisse en vertu de l'accord commercial signé à Washington le 9 janvier 1936, un produit est importé dans le territoire de l'un ou l'autre pays en quantités relativement si accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice sérieux à l'industrie nationale de ce pays produisant des produits similaires ou directement concurrents, il sera loisible au gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ou de la Suisse, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice, de suspendre, en totalité ou en partie, l'engagement pris à l'égard de ce produit, de retirer ou de modifier la concession.

¹ RO 1951, p. 74 - 76.

² Le texte anglais — identique au texte français — n'est pas reproduit ici.

2. Avant que le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ou de la Suisse ne prenne les mesures prévues en application des dispositions du paragraphe ci-dessus, il en avisera l'autre gouvernement par écrit et le plus longtemps possible d'avance et lui fournira l'occasion d'examiner avec lui les mesures qu'il se propose de prendre et les modifications compensatoires appropriées qui pourraient être apportées à l'accord commercial, dans la mesure possible et nécessaire au maintien du niveau des concessions réciproques et mutuellement avantageuses découlant de l'accord. Si les deux gouvernements n'arrivent pas à s'entendre à ce sujet, rien n'empêchera le gouvernement qui désire prendre les mesures envisagées au paragraphe premier d'agir dans ce sens. Dans ce cas, il sera loisible à l'autre gouvernement de suspendre, dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de l'application de ces mesures et moyennant un préavis par écrit de trente jours, l'application au commerce du gouvernement qui a pris ces mesures, d'engagements ou de concessions sensiblement équivalentes qui résultent dudit accord. Il sera alors loisible au gouvernement qui a pris ces mesures, dans un délai de trente jours à compter de l'application de cette suspension, de dénoncer ledit accord, moyennant un préavis par écrit de trente jours à l'autre gouvernement. Dans des circonstances critiques, où tout délai entraînerait un préjudice qu'il serait difficile de réparer, les mesures envisagées au paragraphe premier pourront être prises à titre provisoire sans consultation préalable, à condition que cette consultation ait lieu immédiatement après que lesdites mesures auront été prises. Si des mesures prises sans consultation préalable portent ou menacent de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits affectés par elles sur le territoire de l'autre gouvernement, il sera loisible à ce gouvernement, lorsque tout délai entraînerait un préjudice difficilement réparable, de suspendre, dès la mise en application de ces mesures et pendant la période de consultation, des engagements ou des concessions dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer ce préjudice.

Ce n'est pas sans appréhension que le Conseil fédéral a pris la décision d'accepter la clause échappatoire. Il manque en effet à un accord contenant une telle clause cet élément de sécurité et de stabilité qui, à ses yeux, constitue le fondement normal et nécessaire de rapports contractuels. Aussi le Conseil fédéral a-t-il été d'autant plus satisfait de l'opinion exprimée par les porte-parole de votre gouvernement, selon laquelle les services américains compétents veilleront à ce que les conditions mises à l'application de la clause échappatoire soient observées de la manière la plus stricte.

Dans votre lettre du 10 août, vous avez également fait allusion aux efforts qui ont été entrepris pour rendre possible à notre pays son adhésion à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Pour les raisons que vous savez, ces efforts sont demeurés malheureusement sans résultat. En revanche, si l'on considère dans son ensemble l'état des relations commerciales entre les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse, — eu égard en

particulier aux droits de douane américains encore anormalement élevés qui frappent quelques produits typiques de l'industrie d'exportation suisse —, les conditions paraissent réunies pour que des négociations tarifaires bilatérales puissent être engagées entre les deux pays. Le Conseil fédéral se plaît à espérer que votre gouvernement cherchera et trouvera les voies et moyens qui permettront d'envisager un nouvel examen et le cas échéant une revision de l'accord de commerce actuellement en vigueur.

LE MINISTRE DES ETATS-UNIS EN SUISSE
AU CHEF DU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre note du 13 octobre 1950, par laquelle vous m'avez informé que le Conseil fédéral suisse a accepté l'adjonction de la clause échappatoire à l'accord de commerce signé à Washington le 9 janvier 1936 par la Suisse et les Etats-Unis. Vous reproduisez dans votre note les textes de la clause échappatoire en anglais et en français. Tous deux peuvent être agréés par mon gouvernement.

Votre note précitée et cette réponse seront considérées comme constituant un accord entre nos deux gouvernements, accord qui entrera en vigueur à la date de cette note, soit le 13 octobre 1950.

Tableaux statistiques

I	SUISSE	- Données statistiques générales.
II	ETATS-UNIS	- Données statistiques générales.
III	SUISSE	- Commerce extérieur et exportations d'horlogerie.
IV	ETATS-UNIS	- Commerce extérieur et importations d'horlogerie.
V	SUISSE	- Echanges commerciaux avec les Etats-Unis.
VI	SUISSE	- Exportations d'horlogerie aux Etats-Unis (I).
VII	SUISSE	- Exportations d'horlogerie aux Etats-Unis (II).
VIII	ETATS-UNIS	- Importations de mouvements de montres (I).
IX	ETATS-UNIS	- Importations de mouvements de montres (II).
X	ETATS-UNIS	- Importations de mouvements de montres et autres articles horlogers de petit volume (III).
XI	SUISSE	- Industrie horlogère.
XII	ETATS-UNIS	- Industrie horlogère (I).
XIII	ETATS-UNIS	- Industrie horlogère (II).
XIV	ETATS-UNIS	- Répartition du marché entre les montres américaines et importées.

Explication des signes des données statistiques

- Un trait à la place d'un nombre signifie zéro (rien).
- 0 Un zéro à la place d'un autre nombre signifie une quantité ou valeur inférieure à la moitié de l'unité numérique correspondante.
- Un point à la place d'un nombre signifie qu'il est impossible de déterminer la donnée numérique correspondante, les conditions nécessaires n'étant pas remplies.
- * Un astérisque à la place d'un nombre signifie que la donnée numérique ne peut pas être obtenue ou qu'elle n'a pas été établie.
- + Une croix à côté d'un nombre signifie que celui-ci était provisoire au moment de son inclusion dans la statistique.
- E La lettre E suivant un nombre signifie que celui-ci est une estimation.
- / Une barre de fraction relie la première et la dernière année d'une période dont les données ont été additionnées, puis divisées pour aboutir à une moyenne annuelle pour la période considérée (1930/35 par exemple).
- Un trait d'union relie la première et la dernière année d'une période dont les données ont été additionnées, le total ainsi obtenu étant seul indiqué (1930-35 par exemple).

Années	Population résidente moyenne estimée	Personnel soumis à la loi sur les fabriques	Chômeurs (Demandeurs d'emploi)	Revenu national net (nominal)	Revenu personnel disponible par habitant (nominal)	Gains horaires moyens dans l'industrie et les métiers ¹		
						Ouvriers qualifiés	Ouvriers mi et non-qualifiés	Ouvrières adultes
	1000	1	1	Mio Fr.	Fr.	Centimes		
1926	3.932	354.496	14.118	*	*	*	*	*
1927	3.956	366.350	11.824	*	*	*	*	*
1928	3.988	392.367	8.380	*	*	*	*	*
1929	4.022	409.083	8.131	*	*	*	*	*
1930	4.051	391.824	12.881	*	*	*	*	*
1931	4.080	362.735	24.208	*	*	*	*	*
1932	4.102	322.269	54.366	*	*	*	*	*
1933	4.122	314.481	67.867	*	*	*	*	*
1934	4.140	319.537	65.440	*	*	*	*	*
1935	4.155	310.734	82.468	*	*	*	*	*
1936	4.168	312.698	93.009	*	*	*	*	*
1937	4.180	360.003	71.130	*	*	*	*	*
1938	4.192	352.836	65.583	8.702	1.777	*	*	*
1939	4.206	367.924	40.324	8.826	1.790	154	117	74
1940	4.226	*	16.374	9.361	1.914	*	*	*
1941	4.254	436.493	10.550	10.441	2.004	*	*	*
1942	4.286	430.927	10.675	11.250	2.222	191	150	97
1943	4.323	426.170	7.846	12.054	2.405	203	162	105
1944	4.364	426.010	8.380	12.524	2.471	214	173	115
1945	4.412	435.638	8.107	13.468	2.606	226	185	129
1946	4.467	480.644	5.479	15.033	2.735	247	204	145
1947	4.524	520.802	4.093	16.842	3.105	266	219	157
1948	4.582	531.303	3.524	17.646	3.154	280	231	165
1949	4.640	497.386	9.172	17.360	3.070	283	233	166
1950	4.694	492.563	10.709	18.160	3.110	285	235	167
1951	4.749	545.863	4.500	19.500	3.350	298	246	175
1952	4.815	548.363	6.062	20.360	3.400	308	254	180
1953	4.877	551.851	5.800	20.960	3.450	311	258	183
1954	4.927	564.311	5.100	22.250	3.570	316	263	184
1955	4.977	587.998	3.342	23.290+	3.720+	325	272	188
1926/28	3.959	371.071	11.441	*	*	*	*	*
1931/35	4.120	325.951	58.870	*	*	*	*	*
1936/40	4.194	348.365 ²	57.284	8.963 ³	1.827 ³	*	*	*
1941/45	4.328	431.048	9.112	11.947	2.342	*	*	*
1946/50	4.581	504.540	6.595	17.008	3.035	*	*	*
1951/55	4.869	559.677	4.961	21.275+	3.498+	*	*	*

Sources : Annuaire statistique de la Suisse ; La Vie Economique

¹ Selon les relevés de l'OFIAMT (enquêtes générales)² 1936/39³ 1938/40

Années	Population	Main- d'œuvre totale occupée	Chômeurs	Main- d'œuvre industrielle	Revenu national net (nominal)		Revenu personnel disponible par habitant (nominal)	Production industrielle	Gains horaires moyens (industrie)
	1000	1000	1000	1000	mrd. \$	1929 = 100	\$	1926/29 = 100	\$
1926	117.399	45.498	464	10.386	*	*	*	96	0,548
1927	119.038	45.319	1.620	10.164	*	*	*	95	0,550
1928	120.501	46.057	1.857	10.312	*	*	*	99	0,562
1929	121.881	47.630	1.550	10.534	87,4	100	677	111	0,566
1930	123.188	45.480	4.340	9.401	75,0	86	598	90	0,552
1931	124.149	42.400	8.020	8.021	58,9	67	507	75	0,515
1932	124.949	38.940	12.060	6.797	41,7	48	383	57	0,446
1933	125.690	38.760	12.830	7.258	39,6	45	360	68	0,442
1934	126.485	40.890	11.340	8.346	48,6	56	408	74	0,532
1935	127.362	42.260	10.610	8.907	56,8	65	455	88	0,550
1936	128.181	44.410	9.030	9.653	64,7	74	516	104	0,556
1937	128.961	46.300	7.700	10.606	73,6	84	551	114	0,624
1938	129.969	44.220	10.390	9.253	67,4	77	504	87	0,627
1939	131.028	45.750	9.480	10.078	72,5	83	536	110	0,633
1940	132.114	47.520	8.120	10.780	81,3	93	573	127	0,661
1941	133.377	50.350	5.560	12.974	103,8	119	690	169	0,729
1942	134.831	53.750	2.660	15.051	137,1	157	866	213	0,853
1943	136.719	54.470	1.070	17.381	169,7	194	968	259	0,961
1944	138.390	53.960	670	17.111	183,8	210	1.062	253	1,019
1945	139.934	52.820	1.040	15.302	182,7	209	1.080	215	1,023
1946	141.398	55.250	2.270	14.461	179,6	205	1.126	178	1,086
1947	144.126	58.027	2.142	15.290	197,2	226	1.173	195	1,237
1948	146.631	59.378	2.064	15.321	221,6	254	1.279	199	1,350
1949	149.188	58.710	3.395	14.178	216,2	247	1.261	183	1,401
1950	151.683	59.957	3.142	14.967	240,0	275	1.359	210	1,465
1951	154.360	61.005	1.879	16.104	277,0	317	1.465	231	1,59
1952	157.028	61.293	1.673	16.334	290,2	332	1.512	238	1,67
1953	159.636	62.213	1.602	17.238	302,1	346	1.568	259	1,77
1954	162.417	61.238	3.230	15.995	298,3	341	1.566	242	1,81
1955	165.271	63.193	2.654	16.557	324,0+	371	1.637	267	1,88
1926/28	118.979	45.625	1.314	10.287	*	*	*	*	0,553
1931/35	125.727	40.650	10.972	7.866	49,1	56	423	73	0,497
1936/40	130.051	45.640	8.944	10.074	71,9	82	536	108	0,620
1941/45	136.650	53.070	2.200	15.564	155,4	178	933	222	0,917
1946/50	146.605	58.264	2.603	14.843	210,9	242	1.240	193	1,308
1951/55	159.742	61.788	2.208	16.446	298,3	341	1.550	247	1,744

Sources: Economic Report of the President, 1950-1957; Historical Statistics of the United States, 1789-1945.

Années	Importations	Exportations	Balance du commerce	Exportations d'horlogerie			
				Totales	En % des exportations totales	Montres et mouvements	
						1000 p.	Mio. Fr.
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	%		
1926	2.414,5	1.836,5	— 578,0	258,3	14,1	17.185	232,1
1927	2.563,8	2.023,2	— 540,6	273,2	13,5	18.454	243,6
1928	2.719,4	2.133,0	— 586,4	300,4	14,1	20.131	260,3
1929	2.730,9	2.097,9	— 633,0	307,3	14,7	20.758	267,3
1930	2.563,8	1.762,4	— 801,4	233,5	13,3	16.248	201,9
1931	2.251,2	1.348,8	— 902,4	143,6	10,7	11.554	121,9
1932	1.762,7	801,0	— 961,7	86,3	10,8	8.206	71,0
1933	1.594,5	852,8	— 741,7	96,0	11,3	10.599	79,5
1934	1.434,5	844,3	— 590,2	109,1	12,9	12.534	90,5
1935	1.283,3	822,0	— 461,3	124,5	15,2	15.203	102,5
1936	1.266,3	881,6	— 384,7	151,6	17,2	17.740	126,0
1937	1.807,2	1.286,1	— 521,1	240,4	18,7	23.916	205,0
1938	1.606,9	1.316,6	— 290,3	241,3	18,3	21.850	206,1
1939	1.889,4	1.297,6	— 591,8	195,7	15,1	16.816	166,5
1940	1.853,6	1.315,7	— 537,9	214,2	16,3	15.229	179,1
1941	2.024,3	1.463,3	— 561,0	230,6	15,8	14.441	204,9
1942	2.049,3	1.571,7	— 477,6	284,6	18,1	13.957	260,4
1943	1.727,1	1.628,9	— 98,2	337,8	20,7	14.533	318,1
1944	1.185,9	1.131,8	— 54,1	303,4	26,8	11.838	281,9
1945	1.225,4	1.473,7	+ 248,3	492,6	33,4	18.800	452,5
1946	3.422,5	2.675,5	— 747,0	605,2	22,6	20.665	543,9
1947	4.820,0	3.267,6	— 1.552,4	768,8	23,5	24.007	672,9
1948	4.998,9	3.434,5	— 1.564,4	743,4	21,6	24.357	655,2
1949	3.791,0	3.456,7	— 334,3	703,2	20,3	23.545	627,5
1950	4.535,9	3.910,9	— 625,0	730,2	18,7	24.226	656,7
1951	5.915,5	4.690,9	— 1.224,6	1.010,3	21,5	33.549	916,9
1952	5.205,7	4.748,9	— 456,8	1.082,5	22,8	33.323	990,3
1953	5.070,7	5.164,6	+ 93,9	1.106,7	21,4	33.030	1.016,8
1954	5.591,6	5.271,5	— 320,1	1.039,9	19,7	31.088	953,1
1955	6.401,2	5.622,2	— 779,0	1.077,0	19,2	33.742	984,2
1926/28	2.565,9	1.997,6	— 568,3	277,3	13,9	18.590	245,3
1931/35	1.665,2	933,8	— 731,5	111,9	12,0	11.619	93,1
1936/40	1.684,7	1.219,5	— 465,2	208,6	17,1	19.110	176,5
1941/45	1.642,4	1.453,9	— 188,5	329,8	22,7	14.714	303,6
1946/50	4.313,7	3.349,0	— 964,6	710,2	21,2	23.360	631,2
1951/55	5.639,9	5.099,6	— 537,3	1.063,3	20,6	32.946	972,3

Sources : Statistiques du commerce extérieur de la Suisse ; Annuaire statistique de la Suisse.

Années	Importations pour la consommation								Exportations de marchandises américaines	Balance du commerce (Solde en faveur des Etats- Unis)	Importations d'horlogerie						
	Totales		Franches de droits		Soumises à des droits		Incidence des droits				Totales		Petit volume (\$ 367)		Gros volume (\$ 368)		
	Mio \$	1928/ 1928 =100	Mio \$	1928/ 1928 =100	Mio \$	1928/ 1928 =100	Géné- rale	Sur les importa- tions taxées	Mio \$	1928/ 1928 =100	Mio \$	1000 \$	En p/o des importa- tions totales	1000 \$	Incide- nce des droits	1000 \$	Incide- nce des droits
1926	4.408	105	2.908	106	1.500	103	13.4	39.3	4.712	97	304	14.797	0.34	14.797 ¹	46.9 ¹	2	2
1927	4.163	99	2.680	97	1.483	102	13.8	38.8	4.759	98	596	15.105	0.36	15.105 ¹	49.3 ¹	2	2
1928	4.078	97	2.679	97	1.399	96	13.3	38.8	5.030	104	952	13.487	0.33	13.487 ¹	49.3 ¹	2	2
1929	4.339	103	2.880	104	1.458	100	13.5	40.1	5.157	107	818	16.133	0.37	16.133 ¹	49.4 ¹	2	2
1930	3.114	74	2.081	76	1.033	71	14.8	44.7	3.781	78	667	9.439	0.30	9.439 ¹	54.7 ¹	2	2
1931	2.088	50	1.392	51	697	48	17.8	53.2	2.378	49	290	3.817	0.18	3.817 ¹	76.0 ¹	2	2
1932	1.325	31	886	32	440	30	19.6	59.1	1.576	33	251	1.659	0.13	1.659 ¹	86.0 ¹	2	2
1933	1.433	34	904	33	529	36	19.8	53.6	1.647	34	214	1.973	0.14	1.973 ¹	71.4 ¹	2	2
1934	1.636	39	991	36	645	44	18.4	46.7	2.100	43	464	4.179	0.26	4.097	63.7	82	84.1
1935	2.039	48	1.206	44	833	51	17.5	42.9	2.243	46	204	5.481	0.27	5.355	65.1	126	87.3
1936	2.424	57	1.385	50	1.039	71	16.8	39.3	2.419	50	5 ³	8.025	0.33	7.854	52.7	171	80.7
1937	3.010	71	1.765	64	1.245	85	15.6	37.8	3.299	68	289	10.807	0.36	10.576	59.7	231	77.5
1938	1.950	46	1.183	43	767	52	15.5	39.3	3.057	63	1.107	8.927	0.46	8.714	53.4	213	85.9
1939	2.276	54	1.397	51	879	60	14.4	37.3	3.123	65	847	10.135	0.45	9.867	56.7	268	78.4
1940	2.541	60	1.649	60	892	61	12.5	35.6	3.934	81	1.393	13.478	0.53	13.283	52.6	195	74.4
1941	3.222	76	2.031	74	1.191	82	13.6	36.8	5.020	104	1.798	17.408	0.54	17.118	48.7	290	90.7
1942	2.769	66	1.768	64	1.002	69	11.6	32.0	8.004	166	5.235	22.290	0.80	22.120	46.2	170	80.0
1943	3.390	80	2.193	80	1.197	82	11.6	32.8	12.842	266	9.452	44.499	1.31	44.322	38.4	177	80.2
1944	3.878	92	2.708	98	1.170	80	9.5	31.4	14.162	293	10.284	46.073	1.19	45.937	35.6	136	78.7
1945	4.086	97	2.737	99	1.349	95	9.3	28.2	9.589	198	5.503	59.532	1.46	59.230	36.1	302	76.2
1946	4.825	114	2.935	106	1.890	129	9.9	25.3	9.500	197	4.675	64.819	1.34	64.473	34.6	346	67.9
1947	5.666	134	3.455	125	2.212	151	7.6	19.3	14.252	295	8.586	53.949	0.95	53.510	34.3	439	69.0
1948	7.092	168	4.175	151	2.918	200	5.7	13.9	12.532	259	5.440	59.731	0.84	59.306	33.8	425	68.2
1949	6.592	156	3.883	141	2.708	185	5.5	13.5	11.936	247	5.344	50.588	0.76	50.143	34.9	445	81.8
1950	8.743	207	4.767	173	3.976	272	6.0	13.1	10.142	210	1.399	57.270	0.65	56.163	35.5	1.107	81.6
1951	10.817	257	5.993	218	4.824	331	5.5	12.3	14.879	308	4.062	67.380	0.62	65.455	34.8	1.925	65.2
1952	10.747	255	6.257	227	4.491	308	5.3	12.7	15.049	311	5.351	72.569	0.68	69.992	33.6	2.577	48.5
1953	10.779	256	5.920	215	4.859	333	5.4	12.0	15.652	324	4.873	84.661	0.78	81.620	32.6	3.041	51.6
1954	10.240	243	5.668	206	4.572	313	5.2	11.6	14.978	310	4.738	65.711	0.64	62.594	37.2	3.117	52.0
1955	11.335	269	6.030	219	5.304	363	5.6	11.9	15.143	313	3.808	63.830	0.52	59.108	45.6	4.722	*
1926/28	4.216	100	2.755	100	1.460	100	*	*	4.833	100	617	14.463	0.34	14.463 ¹	*	*	*
1931/35	1.704	40	1.075	39	629	43	*	*	1.988	41	284	3.421	0.20	3.421 ¹	*	*	*
1936/40	2.440	58	1.476	54	964	66	*	*	3.166	66	726	10.274	0.42	10.058	*	216	*
1941/45	3.469	82	2.280	80	1.182	81	*	*	9.923	205	6.454	37.960	1.09	37.745	*	215	*
1946/50	6.584	156	3.843	139	2.741	188	*	*	11.672	242	5.088	57.271	0.87	56.719	*	552	*
1951/55	10.784	256	5.974	217	4.810	329	*	*	15.140	313	4.356	70.830	0.66	67.754	*	3.076	*

Sources: Statistical Abstract of the U.S.; Foreign Commerce & Navigation of the U.S.; Historical Statistics of the U.S., 1789-1945.

¹ Comprend la position 368² Compris sous position 367³ Solde passif

Années	Importations en provenance des Etats-Unis		Exportations à destination des Etats-Unis		Balance du commerce suisse avec les Etats-Unis	Exportations d'horlogerie aux Etats-Unis		
	Valeur	En % des importations suisses totales	Valeur	En % des exportations suisses totales		Valeur	Indice	En % des exportations totales aux Etats-Unis
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%		Mio. Fr.	1926/28 = 100	%
1926	187,7	7,8	201,0	10,9	+ 13,3	58,3	105	29,0
1927	220,4	8,6	209,6	10,4	— 10,7	60,3	109	28,8
1928	243,9	9,0	195,3	9,2	— 48,6	47,7	86	24,4
1929	291,2	10,7	207,5	9,9	— 83,7	64,9	117	31,3
1930	204,8	8,0	144,2	8,2	— 60,6	30,7	55	21,3
1931	163,6	7,3	92,2	6,8	— 71,4	13,2	24	14,3
1932	114,9	6,5	55,1	6,9	— 59,8	6,9	12	12,5
1933	90,3	5,7	57,6	6,8	— 32,7	7,4	13	12,8
1934	75,9	5,3	47,5	5,6	— 28,4	12,6	23	26,5
1935	69,5	5,4	48,1	5,9	— 21,4	17,2	31	35,8
1936	71,7	5,7	70,1	8,0	— 1,6	28,1	51	40,1
1937	126,2	7,0	112,3	8,7	— 13,8	50,1	90	44,6
1938	125,3	7,8	90,8	6,9	— 34,5	38,8	70	42,7
1939	132,7	7,0	129,7	10,0	— 3,0	45,3	82	34,9
1940	199,2	10,7	139,9	10,6	— 59,3	71,1	128	50,8
1941	151,3	7,5	108,0	7,4	— 43,3	58,0	105	53,7
1942	235,2	11,5	102,2	6,5	— 133,0	75,2	136	73,6
1943	56,4	3,3	152,8	9,4	+ 96,4	113,9	205	74,5
1944	21,2	1,8	140,8	12,4	+ 119,6	101,0	182	71,7
1945	136,8	11,2	385,3	26,8	+ 248,5	241,9	437	62,8
1946	547,8	16,0	453,3	16,9	— 94,5	263,6	476	58,2
1947	1.031,8	21,4	394,8	12,1	— 637,0	260,9	471	66,1
1948	954,3	19,1	456,0	13,3	— 498,3	267,1	482	58,6
1949	766,2	20,2	430,1	12,4	— 336,1	229,2	414	53,3
1950	625,6	13,8	515,4	13,2	— 110,1	256,2	462	49,7
1951	942,8	15,9	597,2	12,7	— 345,6	317,8	574	53,2
1952	836,5	16,1	703,0	14,8	— 133,4	357,2	645	50,8
1953	619,3	12,2	852,4	16,5	+ 233,1	402,9	727	47,3
1954	710,2	12,7	640,6	12,2	— 69,7	299,9	541	46,8
1955	827,8	12,9	649,5	11,6	— 178,3	298,2	538	45,9
1926/28	217,3	8,5	202,0	10,1	— 15,3	55,4	100	27,4
1931/35	102,8	6,2	60,1	6,4	— 42,7	11,5	21	19,1
1936/40	131,0	7,8	108,6	8,9	— 22,4	46,7	84	43,0
1941/45	120,2	7,3	177,8	12,2	+ 57,6	118,0	213	66,4
1946/50	785,1	18,2	449,9	13,4	— 335,2	255,4	461	56,8
1951/55	787,3	14,0	688,5	13,5	— 98,8	335,2	605	48,7

Sources : Statistiques du commerce extérieur de la Suisse.

Années	Totales		Montres et mouvements		Montres		Mouvements		Boîtes		Pièces déta- chées	Grosse horlo- gerie	
	Valeur	En % des exportations totales d'horlogerie	Quantité	En % des exportations totales de montres et mouvements	Valeur	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur	Valeur	
	Mio. Fr.	%	1000 p.	%	Mio. Fr.	1000 p.	Mio. Fr.	1000 p.	Mio. Fr.	1000 p.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	
1926	58,3	22,6	3.775	22,0	54,3	967	13,9	2.809	40,4	176	0,53	3,3	0,14
1927	60,3	22,1	4.118	22,3	56,3	1.387	17,2	2.731	39,1	181	0,49	3,4	0,13
1928	47,7	15,9	3.142	15,6	42,6	995	11,9	2.147	30,7	311	0,46	4,2	0,36
1929	64,9	21,1	4.599	22,2	56,9	1.891	21,4	2.708	35,5	428	0,54	7,0	0,45
1930	30,7	13,1	2.043	12,6	27,2	801	9,1	1.242	18,1	234	0,34	2,9	0,25
1931	13,2	9,2	757	6,6	11,4	154	3,0	603	8,4	11	0,05	1,6	0,13
1932	6,9	8,1	441	5,4	6,1	74	1,3	367	4,7	—	—	0,9	0,03
1933	7,4	7,7	483	4,6	6,1	40	0,7	444	5,4	—	—	1,2	0,02
1934	12,6	11,6	1.003	8,0	10,2	68	1,0	936	9,2	9	0,04	2,4	—
1935	17,2	13,8	1.378	9,1	12,8	75	1,4	1.303	11,4	—	—	4,3	0,02
1936	28,1	18,5	2.455	13,8	22,7	188	2,6	2.267	20,1	7	0,05	5,3	0,03
1937	50,1	20,9	3.463	14,5	40,8	231	4,5	3.232	36,3	7	0,12	9,2	0,04
1938	38,8	16,1	2.525	11,6	32,0	189	4,1	2.336	27,9	9	0,09	6,7	0,04
1939	45,3	23,2	2.895	17,2	37,9	223	5,0	2.671	32,9	11	0,16	7,2	0,05
1940	71,1	33,2	4.188	27,5	57,2	288	7,2	3.900	50,1	11	0,16	13,6	0,16
1941	58,0	25,1	3.471	24,0	51,3	342	8,1	3.130	43,2	8	0,05	5,9	0,75
1942	75,2	26,4	3.950	28,3	73,2	699	19,7	3.252	53,5	44	0,27	1,4	0,38
1943	113,9	33,7	4.747	32,7	111,6	1.145	44,3	3.602	67,3	52	0,55	0,5	1,21
1944	101,0	33,3	3.829	32,3	96,9	794	34,7	3.035	62,2	28	0,44	2,8	0,83
1945	241,9	49,1	8.369	44,5	223,6	2.665	104,9	5.704	118,6	4	0,08	13,7	4,56
1946	263,6	43,6	7.980	38,6	241,6	2.171	109,4	5.809	132,2	16	0,23	17,7	4,01
1947	260,9	33,9	7.555	31,5	227,8	1.276	77,3	6.279	150,6	26	0,36	28,6	4,12
1948	267,1	35,9	8.179	33,6	228,7	1.496	68,3	6.682	160,4	21	0,34	33,5	4,48
1949	229,2	32,6	7.505	31,9	194,4	1.728	60,0	5.777	134,4	29	0,28	29,8	4,70
1950	256,2	35,1	8.939	36,9	229,1	3.218	92,1	5.721	137,0	93	0,61	21,9	4,53
1951	317,8	31,5	11.477	34,2	287,2	4.220	111,8	7.257	175,4	131	0,95	24,0	5,68
1952	357,2	33,0	12.487	37,5	325,3	4.400	114,5	8.086	210,8	160	1,03	25,2	5,62
1953	402,9	36,4	13.517	40,9	372,9	3.994	116,7	9.523	256,2	204	1,03	23,1	5,80
1954	299,9	28,8	10.191	32,8	278,8	3.483	93,1	6.708	185,7	116	0,54	16,6	3,94
1955	298,2	27,7	10.933	32,4	273,6	4.180	96,6	6.753	177,0	238	1,18	18,8	4,63
1926/28	55,4	20,0	3.678	19,8	51,1	1.116	14,4	2.562	36,7	223	0,49	3,6	0,21
1931/35	11,5	10,3	812	7,0	9,3	82	1,5	731	7,8	4	0,02	2,1	0,04
1936/40	46,7	22,4	3.105	16,2	38,1	224	4,7	2.881	33,4	9	0,12	8,4	0,06
1941/45	118,0	35,8	4.873	33,1	111,1	1.129	42,3	3.745	69,0	27	0,28	4,9	1,55
1946/50	255,4	36,0	8.032	34,4	224,3	1.978	81,4	6.054	142,9	37	0,36	26,3	4,37
1951/55	335,2	31,5	11.721	35,6	307,6	4.055	106,5	7.665	201,0	170	0,95	21,5	5,10

Sources : Statistiques du commerce extérieur de la Suisse ; Annuaire statistique de la Suisse.

Sources : Statistiques du commerce extérieur de la Suisse ; Annuaire statistique de la Suisse.

Années	Montres	Mouvements	Montres et mouvements		Montres de poche en métaux communs	Montres bracelets en métaux communs	Mouvements
	En % du nombre total de montres et mouvements		Pièces	Valeur	Prix moyens en Fr.		
			1926/28 = 100				
1926	26	74	103	106	10,04	8,53	14,38
1927	34	66	112	110	8,35	8,48	14,31
1928	32	68	85	84	7,36	7,86	14,31
1929	41	59	125	111	6,34	7,47	12,68
1930	39	61	56	53	8,13	6,65	14,61
1931	20	80	21	22	28,10	14,71	13,93
1932	17	83	12	12	18,68	14,22	12,90
1933	8	92	13	12	15,12	13,95	12,09
1934	7	93	27	20	11,27	11,33	9,78
1935	5	95	37	25	17,77	14,30	8,77
1936	8	92	67	44	16,76	8,35	8,87
1937	7	93	94	80	13,58	11,29	11,22
1938	7	93	69	63	15,05	13,62	11,96
1939	8	92	79	74	12,34	17,01	12,33
1940	7	93	114	112	13,90	19,99	12,84
1941	10	90	94	100	17,64	21,25	13,79
1942	18	82	107	143	26,43	35,47	18,67
1943	24	76	129	219	22,42	26,04	16,45
1944	21	79	104	190	29,08	38,99	20,50
1945	32	68	228	438	27,40	34,41	20,80
1946	27	73	217	473	26,81	37,00	22,75
1947	17	83	205	446	25,68	38,40	23,98
1948	18	82	222	448	20,07	37,64	24,00
1949	23	77	204	381	20,93	29,35	23,26
1950	36	64	243	449	24,06	26,94	23,94
1951	37	63	312	562	31,98	24,39	24,17
1952	35	65	340	637	28,16	21,23	26,07
1953	30	70	368	730	21,34	22,88	26,91
1954	34	66	277	546	28,60	21,36	27,68
1955	38	62	297	536	24,77	17,63	26,22
1926/28	30	70	100	100	8,75	8,29	14,34
1931/35	10	90	22	18	18,18	13,52	10,70
1936/40	7	93	84	75	14,07	14,23	11,62
1941/45	23	77	132	217	25,00	33,50	18,42
1946/50	25	75	218	439	23,04	32,34	23,60
1951/55	35	65	319	602	25,63	21,40	26,22

Sources : Statistiques du commerce extérieur de la Suisse.

ETATS-UNIS - Importations de mouvements de montres (I)

Tableau VIII

Années	0-1 pierre		2-7 pierres		8-15 pierres		16-17 pierres		18 pierres et plus		Total	
	1000 p.	1000 \$	1000 p.	1000 \$	1000 p.	1000 \$	1000 p.	1000 \$	1000 p.	1000 \$	1000 p.	1000 \$
1926	1.270	*	872 ¹	3.315 ²	1.588 ³	5.603 ³	133	1.034	7	327	3.870	10.279
1927	1.375	*	1.213 ¹	4.070 ²	1.663 ³	5.672 ³	120	818	4	304	4.375	10.864
1928	1.243	*	1.165 ¹	*	1.337 ³	*	94	*	5	294	3.843	9.518
1929	1.535	*	1.842 ¹	4.808 ²	1.447 ³	4.984 ³	103	842	7	488	4.935	11.122
1930	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	2.663	6.428
1931	36	25	385	952	251	822	177	887	2	59	851	2.745
1932	11	16	212	493	122	390	88	368	0	8	433	1.276
1933	16	24	290	748	83	371	58	296	0	12	448	1.450
1934	79	116	636	1.699	119	529	86	467	0	23	920	2.834
1935	64	139	838	2.140	150	620	149	736	0	35	1.202	3.669
1936	88	89	1.312	2.757	219	768	601	2.192	1	54	2.222	5.860
1937	167	182	1.378	2.605	266	936	1.311	4.357	2	97	3.124	8.178
1938	252	303	943	1.940	209	776	982	3.495	1	49	2.386	6.562
1939	219	260	1.207	2.510	269	918	1.222	4.308	1	62	2.919	8.058
1940	270	380	1.362	2.905	319	1.165	1.583	5.688	2	82	3.537	10.221
1941	256	392	1.683	4.022	491	1.879	1.866	7.372	4	113	4.300	13.778
1942	185	238	2.107	5.482	737	3.108	2.260	10.299	4	85	5.293	19.212
1943	386	509	2.118	5.910	1.516	7.874	3.966	20.480	10	208	7.996	34.982
1944	158	235	965	2.964	1.249	7.635	4.540	26.280	3	126	6.915	37.240
1945	690	944	1.694	5.063	1.247	6.901	5.763	34.256	5	225	9.398	47.390
1946	618	815	1.789	5.959	1.021	5.727	6.226	39.124	4	229	9.657	51.853
1947	401	491	1.485	5.453	569	2.980	5.300	33.750	3	235	7.757	42.910
1948	1.215	1.617	1.650	5.997	599	3.074	5.577	36.283	5	188	9.046	47.158
1949	1.260	1.625	1.316	4.565	556	2.710	4.959	30.577	8	197	8.099	39.674
1950	1.433	1.786	1.554	5.020	649	3.261	5.868	35.377	4	156	9.508	45.601
1951	2.448	3.198	1.707	5.207	660	3.595	6.757	41.962	4	229	11.576	54.190
1952	2.470	3.435	1.644	5.251	476	2.796	7.060	47.079	7	257	11.657	58.818
1953	2.752	4.599	1.845	5.682	329	1.815	8.432	58.229	10	369	13.367	70.695
1954	2.532+	4.599+	1.534+	4.352+	190+	1.022+	6.217+	44.204+	13+	318+	10.485+	54.495+
1955	3.866+	6.557+	1.250+	3.387+	122+	843+	5.599+	39.221+	17+	451+	10.853+	50.459+
1926/28	1.296	*	1.083 ¹	*	1.529 ³	*	116	*	5	308	4.029	10.220
1931/35	41	64	472	1.206	145	546	112	551	1	27	771	2.395
1936/40	199	243	1.240	2.543	256	913	1.140	4.008	2	69	2.838	7.776
1941/45	335	464	1.713	4.688	1.048	5.479	3.679	19.737	5	151	6.780	30.826
1946/50	985	1.267	1.559	5.399	679	3.550	5.586	35.022	5	201	8.814	45.439
1951/55	2.814+	4.477+	1.596+	4.757+	355+	2.142+	6.813+	44.930+	10+	325+	11.588+	57.731+

Source: U. S. Tariff Commission.

¹ Ayant de 2 à 6 pierres ² Ayant de 0 à 6 pierres ³ Ayant de 7 à 15 pierres

ETATS-UNIS - Importations de mouvements de montres (II)

Tableau IX

Années	0 - 1 pierre	2 - 7 pierres	8 - 15 pierres	16 - 17 pierres	18 pierres et plus	Total	0 - 1 pierre	2 - 7 pierres	8 - 15 pierres	16 - 17 pierres	18 pierres et plus	Total
	Prix moyens en \$						Incidence des droits					
1926	*	1,55 ¹	3,53 ²	7,77	44,32	2,66	*	*	*	*	*	*
1927	*	1,57 ¹	3,41 ²	6,82	73,29	2,48	*	*	*	*	*	*
1928	*	*	*	*	64,05	2,48	*	*	*	*	*	*
1929	*	1,42 ¹	3,44 ²	8,17	67,88	2,25	*	52,7 ¹	57,7 ²	41,0	13,3	52,4
1930	.	.	.	.	.	2,41	.	.	.	.	.	.
1931	0,71	2,47	3,27	5,01	32,71	3,23	134,3	76,7	99,8	83,9	32,3	85,5
1932	1,42	2,33	3,20	4,17	40,57	2,94	93,8	89,6	100,0	96,7	26,5	94,5
1933	1,64	2,57	4,41	5,08	37,17	3,25	73,3	83,9	76,2	78,7	28,9	80,2
1934	1,46	2,67	4,47	5,18	48,54	3,08	68,7	82,0	75,5	71,8	23,1	78,1
1935	2,15	2,55	4,14	4,93	70,10	3,05	58,9	84,3	81,3	76,8	15,3	80,7
1936	1,01	2,10	3,51	3,64	53,74	2,64	80,9	63,8	59,9	64,5	20,0	63,4
1937	1,09	1,90	3,52	3,32	47,66	2,62	70,6	68,2	59,0	71,5	23,3	68,4
1938	1,20	2,06	3,71	3,56	50,99	2,75	63,2	61,7	54,4	65,2	21,1	62,4
1939	1,19	2,08	3,41	3,53	45,45	2,76	64,2	60,8	58,4	65,6	23,7	62,9
1940	1,41	2,13	3,65	3,53	35,44	2,89	54,0	58,7	54,3	64,1	30,3	60,8
1941	1,53	2,39	3,81	3,95	42,37	3,20	49,5	51,6	50,4	57,8	40,3	54,6
1942	1,64	2,60	4,22	4,60	35,56	3,63	58,8	48,1	46,6	50,0	44,8	49,0
1943	1,32	2,79	5,21	5,16	21,20	4,38	57,4	45,4	37,2	42,8	50,7	42,3
1944	1,48	3,07	6,11	5,79	38,14	5,38	50,8	40,7	31,3	38,2	28,2	37,0
1945	1,37	2,98	5,70	5,95	45,94	5,05	55,1	40,6	33,9	37,1	23,4	37,3
1946	1,32	3,33	5,61	6,28	57,96	5,37	56,8	36,4	33,7	35,2	18,5	35,5
1947	1,23	3,67	5,24	6,37	72,87	5,53	61,3	32,4	35,9	35,6	14,8	35,4
1948	1,33	3,63	5,13	6,51	41,40	5,21	58,4	32,9	35,3	35,6	26,0	35,7
1949	1,29	3,47	4,87	6,17	23,87	4,90	58,1	33,3	37,0	36,4	45,0	37,0
1950	1,25	3,23	5,02	6,03	40,61	4,80	60,0	35,0	37,0	36,0	27,0	37,0
1951	1,31	3,05	5,45	6,21	54,75	4,68	57,4+	35,6+	34,1+	34,6+	19,6+	35,9+
1952	1,39	3,20	5,87	6,67	34,30	5,05	54,0+	34,0+	32,0+	32,2+	31,3+	33,6+
1953	1,67	3,08	5,51	6,91	38,36	5,29	44,9+	34,7+	33,6+	32,1+	28,0+	33,2+
1954	1,82+	2,84+	5,37+	7,11+	24,02+	5,20+	*	*	*	*	*	*
1955	1,70+	2,71+	6,90+	7,01+	26,27+	4,65+	56,5+	54,0+	37,0+	46,7+	40,9+	48,2+
1926/30	.	1,50 ¹	3,47 ²	6,96	62,90	2,45	.	.	.	.	.	.
1931/35	1,56	2,55	3,77	4,93	41,95	3,11	*	*	*	*	*	*
1936/40	1,22	2,05	3,56	3,52	44,42	2,74	*	*	*	*	*	*
1941/45	1,38	2,74	5,23	5,36	29,34	4,50	*	*	*	*	*	*
1946/50	1,29	3,46	5,23	6,27	42,21	5,16	*	*	*	*	*	*
1951/55	1,58+	2,98+	5,82+	6,78+	35,54+	4,97+	*	*	*	*	*	*

Source : U. S. Tariff Commission.

¹ Ayant de 0 à 6 pierres² Ayant de 7 à 15 pierres

ETATS-UNIS - Importations de mouvements de montres

et autres articles horlogers de petit volume (III)

Tableau X

Années	0-1 pierre	2-7 pierres	8-15 pierres	16-17 pierres	18 pierres et plus	Total	Boîtes		Pièces détachées	Pierres (importées seules)	
	En % du nombre total de mouvements						1000 p.	1000 \$	1000 \$	Mio. p.	1000 \$
1926	32,8	22,5 ¹	41,0 ²	3,5	0,2	100,0	*	1.415		*	1.783
1927	31,4	27,7 ¹	38,0 ²	2,8	0,1	100,0	*	1.589		*	1.244
1928	32,3	30,3 ¹	34,8 ²	2,5	0,1	100,0	*	1.592		*	618
1929	31,1	37,3 ¹	29,4 ²	2,1	0,1	100,0	*	2.263		*	973
1930	.	.	.	.	.	100,0	*	1.064		31,2	981
1931	4,1	45,4	29,5	20,8	0,2	100,0	*	399		12,9	382
1932	2,5	48,9	28,2	20,3	0,1	100,0	*	176		2,9	101
1933	3,1	65,2	18,6	13,0	0,1	100,0	*	250		5,4	177
1934	8,6	69,1	12,9	9,3	0,1	100,0	67	92	425	22,3	746
1935	5,3	69,7	12,5	12,5	0,0	100,0	58	109	582	38,4	996
1936	4,0	59,0	9,9	27,1	0,0	100,0	156	217	517	50,1	1.242
1937	5,4	44,1	8,5	41,9	0,1	100,0	207	345	796	62,8	1.252
1938	10,6	39,5	8,8	41,1	0,0	100,0	167	281	583	63,1	1.288
1939	7,5	41,4	9,2	41,9	0,0	100,0	212	347	550	43,7	913
1940	7,6	38,5	9,0	44,8	0,1	100,0	231	402	829	98,8	1.831
1941	6,0	39,1	11,4	43,4	0,1	100,0	378	625	708	92,5	2.007
1942	3,5	39,8	13,9	42,7	0,1	100,0	1.075	1.764	294	88,7	2.771
1943	4,8	26,5	19,0	49,6	0,1	100,0	3.258	6.458	265	65,2	2.601
1944	2,3	14,0	18,0	65,6	0,1	100,0	2.649	7.653	555	38,3	1.377
1945	7,3	18,0	13,3	61,3	0,1	100,0	3.735	8.972	1.500	36,3	1.468
1946	6,4	18,5	10,6	64,5	0,0	100,0	3.288	8.279	2.254	58,9	2.076
1947	5,2	19,1	7,3	68,3	0,1	100,0	1.570	3.944	2.672	114,1	4.016
1948	13,4	18,2	6,6	61,7	0,1	100,0	2.689	4.491	2.375	137,8	5.589
1949	15,6	16,2	6,9	61,2	0,1	100,0	2.594	3.496	2.029	140,7	5.117
1950	15,1	16,4	6,8	61,7	0,0	100,0	3.922	5,223	1.657	87,9	3.738
1951	21,1	14,8	5,7	58,4	0,0	100,0	5.032	5.675	1.624	92,4	3.966
1952	21,2	14,1	4,0	60,6	0,1	100,0	4.648	5.330	1.603	98,0	4.227
1953	20,6	13,8	2,4	63,1	0,1	100,0	4.860	5.572	1.643	86,9	3.708
1954	24,2+	14,6+	1,8+	59,3+	0,1+	100,0	4.060+	4.681+	1.190+	49,3+	2.219+
1955	35,6+	11,5+	1,1+	51,6+	0,2+	100,0	4.560+	4.514+	1.259+	66,1+	2.875+
1926/28	32,2	26,9 ¹	37,9 ²	2,9	0,1	100,0	1.254 ³	724 ³	853 ³	37,7 ³	1.118 ³
1931/35	5,3	61,3	18,8	14,5	0,1	100,0	73	83	322	16,4	802
1936/40	7,0	43,7	9,0	40,2	0,1	100,0	195	318	655	63,7	1.960
1941/45	4,9	25,3	15,5	54,2	0,1	100,0	2.219	5.094	665	64,2	2.045
1946/50	11,2	17,7	7,7	63,4	0,0	100,0	2.813	5.090	2.197	107,9	4.107
1951/55	24,5+	13,8+	3,0+	58,6+	0,1+	100,0	4.632+	5.154+	1.464+	78,5+	3.400+

Source: U. S. Tariff Commission.

¹ Ayant de 2 à 6 pierres

² Ayant de 7 à 15 pierres

³ 1926/30

Années	Nombre d'en- treprises ¹ soumises à la LTF ³	Personnel ¹		Chômeurs ¹			Gains horaires moyens ²		
		Soumis à la LTF ³	En % des ou- vriers suisses soumis à la LTF ³	Demandeurs d'emploi en moyenne annuelle	Totaux	Partiels	Ouvriers qualifiés	Ouvriers mi et non- qualifiés	Ouvrières adultes
1926	1.120	42.687	12,0	342	*	*	*	*	*
1927	1.113	42.520	11,6	345	1,3	2,9	*	*	*
1928	1.113	46.007	11,7	165	0,6	1,8	*	*	*
1929	1.134	48.378	11,8	245	0,8	5,5	*	*	*
1930	1.077	48.378	10,7	2.287	7,1	38,3	*	*	*
1931	1.006	34.679	9,6	6.233	18,7	56,5	*	*	*
1932	916	28.084	8,7	12.552	26,7	49,3	*	*	*
1933	849	25.393	8,1	13.379	28,2	35,3	*	*	*
1934	811	24.733	7,7	10.913	27,5	28,5	*	*	*
1935	767	25.375	8,2	9.455	22,8	23,4	*	*	*
1936	764	27.696	8,9	7.546	18,9	18,2	*	*	*
1937	800	37.685	10,5	4.092	11,3	6,4	*	*	*
1938	875	37.425	10,6	4.203	9,1	19,1	*	*	*
1939	848	32.709	8,9	4.452	11,6	22,0	162	128	91
1940	*	*	*	1.604	6,0	12,8	*	*	*
1941	850	39.248	9,0	474	1,9	3,8	*	*	*
1942	865	39.255	9,1	179	0,6	3,1	206	171	124
1943	881	40.772	9,6	158	0,5	2,0	221	175	128
1944	880	37.498	8,8	443	1,2	10,5	249	199	145
1945	914	42.171	9,7	133	0,5	2,1	279	227	174
1946	982	48.688	10,1	11	0,1	0,2	288	232	178
1947	1.084	49.932	9,6	9	0,1	0,1	293	245	183
1948	1.115	49.830	9,4	40	0,2	0,2	321	256	195
1949	1.137	48.623	9,8	247	1,0	2,3	330	262	201
1950	1.139	47.013	9,5	447	1,8	4,1	328	263	202
1951	1.136	54.060	9,9	28	0,2	0,1	343	273	212
1952	1.175	58.350	10,6	68	0,1	0,3	359	285	220
1953	1.195	57.412	10,4	118	0,3	1,3	365	291	225
1954	1.191	53.967	9,6	358	0,5	7,4	371	301	224
1955	1.178	56.107	9,5	115	0,2	2,9	378	307	228
1926/28	1.115	43.737	11,8	284	*	*	*	*	*
1931/35	868	27.653	8,5	10.506	*	*	*	*	*
1936/40	822 ⁴	33.879 ⁴	9,7 ⁴	4.379	*	*	*	*	*
1941/45	878	39.789	9,2	277	*	*	*	*	*
1946/50	1.091	48.817	9,7	151	*	*	*	*	*
1951/55	1.175	55.979	10,0	137	*	*	*	*	*

Sources : Annuaire statistique de la Suisse;
La Vie Economique; Rapport sur le
Commerce et l'Industrie de la Suisse.

¹ Y compris la bijouterie

² Selon les relevés de l'OFIAMT (enquêtes
générales)

³ Loi fédérale sur le travail dans les fabriques
⁴ 1936/39

Années	Ensemble de l'industrie		Manufactures de montres empierrées					Manufactures de montres non-empierrées					Manufactures	
	Nombre d'ouvriers	Gains horaires moyens	Nombre d'ouvriers		Gains horaires moyens	Production		Nombre d'ouvriers		Gains horaires moyens	Production		Production totale	
	1000	\$	Total	Fabrication de montres	\$	1000 p.	1926/28 — 100	Total	Fabrication de montres	\$	1000 p.	1926/28 — 100	1000 p.	1926/28 — 100
1926	*	*	*	*	*	2.089	103	*	*	*	9.400E	103	11.489E	103
1927	*	*	*	*	*	2.281	112	*	*	*	8.892	98	11.173	100
1928	*	*	*	*	*	1.745	86	*	*	*	9.000E	99	10.745E	96
1929	*	*	*	6.743	0.59	1.737	85	*	*	*	9.480	104	11.217	101
1930	*	*	*	*	*	1.330	65	*	*	*	6.500E	71	7.830E	70
1931	*	*	*	*	*	612	30	*	*	*	5.867	64	6.479	58
1932	*	*	*	2.080	0.48	488	24	*	*	*	4.759	52	5.247	47
1933	*	*	*	3.088	0.48	463	23	*	*	*	5.628	62	6.091	55
1934	*	0.45	5.595	5.580	0.52	950	47	*	*	*	8.308	91	9.258	83
1935	*	0.48				1.393	68	*	*	*	8.675	95	10.068	90
1936	*	0.49	*	*	*	1.702	84	*	*	*	11.370	125	13.072	117
1937	*	0.54	*	*	*	2.111	104	9.077	4.382	0.57	11.173	123	13.284	119
1938	*	0.57	*	*	*	1.042	51				7.374	81	8.416	76
1939	20.1	0.57	*	*	*	1.624	80				9.259	102	10.883	98
1940	23.0	0.58	*	*	*	1.912	94				10.279	113	12.191	109
1941	28.2	0.64	*	*	*	2.510	123	*	*	*	11.956	131	14.466	130
1942	28.1	0.75	*	*	*	2.070	102	*	*	*	4.476	49	6.546	59
1943	27.7	0.84	*	*	*	1.313	64	*	*	*	128	1	1.441	13
1944	28.8	0.90	*	*	*	1.014	50	*	*	*	103	1	1.117	10
1945	27.5	0.93	*	*	*	1.103	54	*	*	*	680	7	1.783	16
1946	32.8	1.00	8.916	8.565	1.11	1.720	84	8.729	4.427	1.02	4.931	54	6.651	60
1947	35.7	1.12	10.228	9.871	1.22	2.364	116	11.805	5.535	1.16	9.202	101	11.566	104
1948	35.7	1.22	10.448	10.349	1.34	3.018	148	11.979	6.081	1.17	11.303	124	14.321	129
1949	28.0	1.27	10.127	10.043	1.39	2.793	137	7.879	3.228	1.27	6.299	69	9.092	82
1950	27.6	1.34	7.811	7.761	1.54	2.480	122	8.575	3.178	1.31	7.304	80	9.784	88
1951	31.8	1.46	9.842	8.379	1.63	3.162	155	9.230	3.244	1.33	8.397	92	11.559	104
1952	33.8	1.51	9.951	6.561	1.69	2.433	119	10.740	2.508	1.36	6.121	67	8.554	77
1953	37.5	1.61	10.709	5.951	1.76	2.365	116	12.954	2.349	1.48	6.076	67	8.441	76
1954	29.6+	1.65+	9.554	4.199	1.88	1.716	84	10.615	2.659	1.52	5.651	62	7.367	66
1955	*	*	8.010	4.072	2.05	1.926	95	9.323	3.048	1.57	6.640	73	8.566	77
1926/28	*	*	8.000E	*	*	2.038	100	*	*	*	9.097E	100	11.136E	100
1931/35	*	*	*	4.082 ¹	0.50 ¹	781	38	*	*	*	6.648	73	7.429	67
1936/40	21.7 ²	0.55	6.649	6.473	0.62	1.678	82	9.077 ³	4.382 ³	0.57 ³	9.891	109	11.569	104
1941/45	28.1	0.81	9.999	7.572	0.90	1.602	78	*	*	*	3.469	38	5.071	46
1946/50	32.0	1.19	9.506	9.318	1.31	2.475	121	9.793	4.490	1.18	7.808	86	10.283	92
1951/55	*	*	9.613	5.832	1.79	2.320	114	10.573	2.762	1.46	6.577	72	8.897	80
Sources: U. S. Tariff Commission; U. S. Bureau of Labor Statistics.														
1 1932/35 2 1939/40 3 1937/40														

Sources: U. S. Tariff Commission; U. S. Bureau of Labor Statistics.

¹ 1932/35 ² 1939/40 ³ 1937/40

Années	Manufactures de montres empierrées										Manufactures de montres non-empierrées ¹						
	Répartition de la production selon le nombre de pierres									Ventes			Production				
	2 - 7 pierres		8 - 15 pierres		16 - 17 pierres		18 pierres et plus		Nombre de pierres moyen	Totales	Elgin, Hamilton Waltham	Autres	Totale	Montres de poche		Montres bracelets	
	1000 p.	%	1000 p.	%	1000 p.	%	1000 p.	%		1000 p.	1000 p.	1000 p.	1000 p.	1000 p.	%	1000 p.	%
1926	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.864	*	*	9.400E	8.270	88.0	1.130	12.0
1927	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.834	*	*	8.892	7.732	87.0	1.160	13.0
1928	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.679	*	*	9.000E	8.010	89.0	990	11.0
1929	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.739	*	*	9.480	8.440	89.0	1.040	11.0
1930	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.175	*	*	6.500E	5.720	88.0	780	12.0
1931	}	> 50.0	*	*	*	> 25.0	*	*	*	976	*	*	5.867	4.063	69.0	1.587	27.0
1932									*	534	*	*	4.759	2.887	60.7	1.778	37.4
1933									*	647	*	*	5.628	3.361	59.7	1.900	33.8
1934	}	444	37.9	260	22.2	417	35.6	51	4.3	957	779	178	8.308	5.404	65.0	2.672	32.2
1935										1.263	1.045	218	8.675	5.315	61.2	3.067	35.4
1936	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.841	1.407	434	11.370	7.537	66.3	3.541	31.1
1937	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.156	1.552	604	11.173	8.141	72.9	2.764	24.7
1938	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.388	1.087	301	7.374	5.709	77.4	1.472	20.0
1939	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.819	1.328	491	9.259	6.710	72.5	2.347	25.3
1940	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.226	1.525	701	10.279	7.030	68.4	2.814	27.4
1941	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.656	1.907	749	11.956	7.913	66.2	3.599	30.1
1942	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.845	1.228	617	4.476	3.051	68.2	1.367	30.5
1943	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.588	1.094	494	128	63	49.2	65	50.8
1944	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.516	1.015	501	103	21	20.4	82	79.6
1945	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.016	781	235	680	541	79.6	139	20.4
1946	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.772	1.170	602	4.931	2.931	59.4	2.000	40.6
1947	*	*	*	*	*	*	*	*	*	2.461	1.685	776	9.202	4.873	53.0	4.321	47.0
1948	—	—	*	*	*	*	*	*	*	3.041	2.031	1.010	11.303	6.779	60.0	4.523	40.0
1949	—	—	*	*	*	*	*	*	*	2.725	1.909	817	6.299	4.107	65.2	2.182	34.6
1950	—	—	*	*	*	*	*	*	*	2.677	1.930	747	7.304	4.504	61.7	2.761	37.8
1951	—	—	37	1.2	1.839	58.1	1.286	40.7	18	*	*	*	8.397	5.084	60.5	3.242	38.6
1952	—	—	31	1.3	1.523	62.6	879	36.1	18	*	*	*	6.121	3.295	53.8	2.758	45.1
1953	—	—	39	1.6	1.110	47.0	1.216	51.4	19	*	*	*	6.076	2.710	44.6	3.321	54.7
1954	—	—	—	—	846	49.3	870	50.7	*	*	*	*	5.651	2.676	47.4	2.975	52.6
1955	—	—	—	—	701	36.4	1.225	63.6	*	*	*	*	6.640	2.999	45.2	3.641	54.8
1926/30	*	50.0	*	25.0	*	*	*	*	*	1.658	*	*	8.654	7.634	88.2	1.020	11.8
1931/35	*	*	*	*	*	*	*	*	*	875	*	*	6.648	4.206	63.3	2.201	33.1
1936/40	223	13.3	469	28.0	765	45.5	221	13.2	15	1.886	1.380	506	9.891	7.025	71.0	2.588	26.2
1941/45	100	6.3	526	32.8	666	41.6	310	19.3	16	1.724	1.205	519	3.469	2.318	66.8	1.051	30.3
1946/50	0	0.0	304	12.3	1.137	46.0	1.034	41.7	18	2.535	1.745	790	7.808	4.639	59.4	3.157	40.4
1951/55	—	—	*	*	1.225 ²	52.8 ²	1.095	47.2	*	*	*	*	6.577	3.353	51.3	3.187	48.7

Sources : U. S. Tariff Commission ;
American Watch Association Inc.

¹ Les différences entre la production totale et l'addition des productions de montres-bracelets et de poche proviennent des ventes de mouvements.

² Y compris les mouvements ayant de 8 à 15 pierres.

Années	Ensemble du marché				Articles ancrés empierrés				Articles ancrés à goupilles			
	Montres américaines	Montres importées	Consommation apparente	Répartition du marché		Montres américaines	Montres importées (1)	Consommation apparente	Répartition du marché		Montres américaines	Montres importées (2)
	(A)	(B)	(A + B)	(A)	(B)	(C)	(D)	(C + D)	(C)	(D)	(E)	(F)
	1000 p.	1000 p.	1000 p.	%	%	1000 p.	1000 p.	1000 p.	%	%	1000 p.	1000 p.
1926/30	9.836	3.937	13.773	71	29	1.787	2.780	4.567	39	61	8.049	1.157
1931/35	7.252	771	8.023	90	10	778	695	1.473	53	47	6.474	76
1936/40	11.100	2.838	13.938	80	20	1.652	2.509	4.161	40	60	9.448	329
1941/45	4.888	6.739	11.627	42	58	1.561	6.244	7.805	20	80	3.327	495
1946/50	9.978	8.168	18.146	55	45	2.379	6.724	9.103	26	74	7.599	1.444
1951/55	8.741+	10.426+	19.167+	46	54	2.249+	*	*	*	*	6.492+	*
1946	6.378	8.765	15.143	42	58	1.678	7.927	9.605	17	83	4.700	838
1947	11.104	7.173	18.277	61	39	2.280	6.533	8.813	26	74	8.824	640
1948	13.936	8.447	22.383	62	38	2.918	6.597	9.515	31	69	11.018	1.850
1949	8.810	7.527	16.337	54	46	2.620	5.732	8.352	31	69	6.190	1.795
1950	9.659	8.927	18.586	52	48	2.398	6.834	9.232	26	74	7.261	2.093
1951	11.422	11.007	22.429	51	49	3.093	7.384	10.997	28	72	8.329	3.123
1952	8.361	10.877	19.238	43	57	2.312	7.757	10.069	23	77	6.049	3.130
1953	8.337	11.875	20.212	41	59	2.301	8.919	11.173	20	80	6.036	3.252
1954	7.154+	9.017+	16.171+	44	56	1.670+	*	*	*	*	5.484+	*
1955	8.432+	9.355+	17.787+	47	53	1.871+	*	*	*	*	6.561+	*

Source : U. S. Tarif Commission.

¹ Faisant plus particulièrement concurrence aux articles américains ancrés empierrés.

² Faisant plus particulièrement concurrence aux articles américains ancrés à goupilles.

Bibliographie

- ASCHINGER F. : *Die Konstanten und Variablen der Schweizerischen Zollpolitik* (Aussprache über die schweizerische Zolltarifrevision), Zurich 1951.
- BIDWELL Percy W. : *The Invisible Tariff — A Study of the Control of Imports into the United States*, New York 1939.
- BRUNNER Hanspeter : *10 Jahre schweizerisch-amerikanische Handelsbeziehungen, 1936-1945*, Zurich 1946.
- CHAMBRE SUISSE DE L'HORLOGERIE et des industries annexes ; *Rapports du Comité central*, La Chaux-de-Fonds 1925-1955.
- COMMITTEE FOR RECIPROCITY INFORMATION : *Informal Conference to Consider the Possible Effects of Swiss Watch Imports on the American Watch Manufacturing Industry - October 26, 1945*, Washington 1945.
- *Hearings before the — in Connection with the Negotiations of a Reciprocal Trade Agreement, Items on Supplementary List — March 20, 1947*, Washington 1947.
- COMTESSE Jean Laurent : *La crise horlogère suisse, 1926 à 1936*, Genève 1952.
- CULBERTSON William S. : *Reciprocity, A National Policy for Foreign Trade*, New York 1937.
- DEROBERT E. : *La politique douanière de la Confédération suisse*, Genève 1926.
- DEUBER T. P. : *The Possibilities of Swiss Watches in the American Watch Market* (manuscrit), New York 1947.
- EBAUCHES S. A. : *Nouveau dictionnaire technologique des parties de la montre*, Neuchâtel 1948.
- ECONOMIC REPORT OF THE PRESIDENT, transmitted to the Congress, Washington 1947-1956.
- FRANCK Louis R. : *Histoire économique et sociale des Etats-Unis de 1919 à 1949*, Paris 1950.
- GERMANN Charles : *L'importation des montres aux Etats-Unis sous le régime des tarifs douaniers dès 1913* (manuscrit), New York et Neuchâtel 1937.
- HEROLD Hans : *Betrachtungen eines Handelspolitikers* (Aussprache über die schweizerische Zolltarifrevision), Zurich 1951.
- HOTZ Jean : *Zur schweizerischen Zollpolitik der Nachkriegszeit* (Festgabe für Bundesrat Schulthess), Zurich 1938.

- JACQUELIN Dorothy Grant : *Swiss-American Economic Relations*, Genève 1939.
- JAQUET Eugène (et NEUSEL Edgar) : *Formulaire technique et aide-mémoire pour l'horlogerie et la petite mécanique*, Bienne 1946.
- KARMIN Doris : *La politique commerciale de la Suisse, 1932 à 1939 - Contingents et accords de clearing*, Genève 1944.
- KLEIN Julius : *Are we Losing out in Foreign Trade*, New York 1939.
- LEDERMANN Bernard : *Du rôle de l'Etat dans la réorganisation de l'industrie horlogère suisse*, La Chaux-de-Fonds 1941.
- MILHAM Willis I. : *Time and Timekeepers*, New York 1947.
- MOORE Charles W. : *Timing a Century - History of the Waltham Watch Company*, Cambridge, Mass. 1945.
- NEUE ZÜRCHER ZEITUNG : *Aussprache über die schweizerische Zolltarifrevision in der —*, Zurich 1951.
- PEEK George N. : *The Question of Extending the Trade Agreements Act*, Washington 1943.
- PRIMAULT Edgar : *L'industrie horlogère suisse*, Zurich 1946.
- *Les mesures prises pour sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse*, La Chaux-de-Fonds 1954.
- RAPPARD William E. : *La mission suisse aux Etats-Unis - Août-novembre 1917*, Genève 1918.
- SCHRIFTGIESSER Karl : *The Lobbyists, The Art and Business of Influencing Lawmakers*, Boston 1951.
- SOCIÉTÉ DES NATIONS : *La politique commerciale entre les deux guerres - Propositions internationales et politiques nationales*, Genève 1942.
- STADELMANN Bruno : *Die handelspolitischen Beziehungen der Schweiz zu den Vereinigten Staaten von Amerika*, Zurich 1933.
- STUCKI Walter : *25 Jahre schweizerische Aussenhandelspolitik* (Festgabe für Bundesrat Schulthess), Zurich 1938.
- TASCA Henry Joseph : *The Reciprocal Trade Policy of the United States - A Study in Trade Philosophy*, Philadelphie 1938.
- TAUSSIG F. W. : *The Tariff, Free Trade and Reciprocity*, New York 1924.
- *The Tariff History of the United States*, New York 1931.
- UNION SUISSE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE : *Rapport annuel et Communications sur les affaires traitées par le Vorort pendant l'exercice...*, Zurich 1929/30 - 1954/55.
- U. S. BUREAU OF THE CENSUS : *Historical Statistics of the United States 1795-1945*, Washington 1949.
- U. S. COMMERCE DEPARTMENT : *Postwar Watch Markets*, Washington 1950.

- U. S. CONGRESS (70th) - House : *Tariff Readjustment* - 1929 - *Hearings before the Committee on Ways and Means ... on H. R. 2667 ; January 7 - February 27, 1929, Washington 1929.*
- (71st) - House : *Tariff Readjustment* - 1929 - H. R. 2667 - *A Bill to ... ; May 7, 1929, Washington 1929.*
 - (71st) - House : *Tariff Readjustment* - 1929 - *Report to accompany H. R. 2667, A Bill to... by the Committee on Ways and Means ; May 9, 1929, Washington, 1929.*
 - (71st) - House : *Tariff Act of 1929* - H. R. 2667 - *House Bill ; May 28, 1929, Washington 1929.*
 - (71st) - Senate : *Tariff Act of 1929* - H. R. 2667 - *A Bill to ... ; May 29, 1929, Washington 1929.*
 - (71st) - Senate : *Tariff Act of 1929* - *Hearings before a Subcommittee of the Committee on Finance ... on H. R. 2667, Schedule 3 ; June 13 - July 18, 1929, Washington 1929.*
 - (71st) - Senate : *Tariff Act of 1929* - H. R. 2667 - *Amendments Tentatively Agreed Upon by the Majority Members of the Senate Finance Committee ; August 19-20, 1929, Washington 1929.*
 - (71st) - Senate : *Tariff Act of 1929* - H. R. 2667 - *A Bill to ... With the Amendments of the Committee on Finance ; September 4, 1929, Washington 1929.*
 - (71st) - Senate : *Tariff Act of 1930* - H. R. 2667 - *Senate Bill, With the Amendments of the Senate Numbered ; March 24, 1930, Washington 1930.*
 - (71st) : *Tariff Act of 1930* - *Public Law No. 361 (H. R. 2667) - June 17, 1930, Washington 1930.*
 - (71st) - House : *Smuggling of Watches* - H. Res. 282 ; *June 30, 1930, Washington 1930.*
 - (73rd) - House : *Disposal of Smuggled Merchandise and Other Purposes* - H. J. Res. 204 ; *June 10, 1933, Washington 1933.*
 - (73rd) - House and Senate : *Disposal of Smuggled Merchandise and Other Purposes* - H. J. Res. 322 (April 12, 1934) and S. J. Res. 110 (June 6, 1934), *adopted June 18, 1934, vetoed June 28, 1934, Washington 1934.*
 - (74th) - House : *Disposal of Smuggled Merchandise and other Purposes* - H. J. Res. 104 ; *January 16, 1935, Washington 1935.*
 - (74th) - House : *Disposal of Smuggled Merchandise and other Purposes* - *Hearings before a Subcommittee of the Committee on Ways and Means ... on H. J. Res. 104 ; June 10, 1935, Washington 1935.*
 - (74th) - House : *Disposal of Smuggled Merchandise and other Purposes* - H. R. 8624 ; *June 24, 1935, Washington 1935.*
 - (74th) - House : *Watch Smuggling Act* - H. R. 9071 ; *July 19, 1935 /and/ Hearings before the Committee on Ways and Means on H. R. 9071 ... ; July 30, 1935, Washington 1935.*
 - (74th) - Senate : *Watch Smuggling Bill* - S. 3287 ; *July 19, 1935 /and/ Hearings before the Committee on Finance on S. 3287 ... ; August 1, 1935, Washington 1935.*
 - (73rd) : *National Recovery Act* - *Public No 67 (H. R. 5755) - June 16, 1933, Washington 1933.*

- (73rd) - House : *Request to authorize the executive to enter into executive commercial agreements with foreign nations* - Message from the President - (H. Doc. 273) - March 2, 1934, Washington 1934.
- (73rd) - House : *Reciprocal Trade Agreements - Hearings before the Committee on Ways and Means ... on H. R. 8687* ; 1934, Washington 1934.
- (73rd) - House : *Reciprocal Trade Agreements — Report to accompany H. R. 8687 ... by the Committee on Ways and Means* ; 1934, Washington 1934.
- (73rd) - Senate : *Reciprocal Trade Agreements - Hearings before the Committee on Finance ... on H. R. 8687* ; 1934, Washington 1934.
- (73rd) - Senate : *Reciprocal Trade Agreements - Report to accompany H. R. 8687 ... by the Committee on Finance* ; 1934, Washington 1934.
- (73rd) : *An Act to amend the Tariff Act of 1930 (Trade Agreements Act of 1934) - Public No. 316 (H. R. 8687) - June 12, 1934, Washington 1934.*
- (75th) - House : *Extending Reciprocal Trade Agreement Act - Hearings before the Committee on Ways and Means ... on H. J. Res. 96* ; 1937, Washington 1937.
- (75th) - Senate : *Extending Reciprocal Trade Agreement Act - Hearings before the Committee on Finance ... on H. J. Res. 96* ; 1937, Washington 1937.
- (75th) - Senate : *Administrative Provisions of the Tariff Act of 1930 - Hearings before a Subcommittee of the Committee on Finance ... on H. R. 8099 ...* ; 1938, Washington 1938.
- (76th) - Senate : *Extension of Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Finance ... on H. J. Res. 407 ...* ; 1940, Washington 1940.
- (78th) - House : *Extension of Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Ways and Means ... on H. J. Res. 111 ...* ; 1943, Washington 1943.
- (79th) - House : *1945 Extension of Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Ways and Means ... on H. R. 2652 ...* ; 1945, (H. R. 2652 superseded by H. R. 3240), Washington 1945.
- (80th) - House : *Reciprocal Trade Agreements Program - Hearings before the Committee on Ways and Means ... on the Operation of the Trade Agreements Act and the Proposed International Trade Organization* ; 1947, Washington 1947.
- (80th) - House : *Trade Agreements Extension Act of 1948 - Report to accompany H. R. 6556 ... by the Committee on Ways and Means* ; 1948, Washington 1948.
- (80th) - Senate : *Trade Agreements Extension Act of 1948 - Hearings before the Committee on Finance ... on H. R. 6556 ...* ; 1948, Washington 1948.
- (80th) : *Trade Agreements Extension Act of 1948 - Public Law 792 (H. R. 6556) - June 26, 1948, Washington 1948.*
- (81st) - House : *1949 Extension of the Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Ways and Means ... on H. R. 1211 ...* ; 1949, Washington 1949.
- (81st) - Senate : *Extension of Reciprocal Trade Agreements Act - Hearings before the Committee on Finance ... on H. R. 1211 ...* ; 1949, Washington 1949.
- (81st) : *Trade Agreements Extension Act of 1949 - Public Law 307 (H. R. 1211) - September 26, 1949, Washington 1949.*
- U. S. STATE DEPARTMENT : *Trade Agreement between the United States and Switzerland, signed January 9, 1936 ; Analysis of the General Provisions and Reciprocal Concessions*, Washington 1936.

- U. S. TARIFF COMMISSION : *Annual Report of the —*, Washington 1929-1955.
- *Reciprocity and Commercial Treaties*, Washington 1919.
 - *Rules of Practice and Procedure ... and Laws Relating to the United States Tariff Commission*, Washington 1930.
 - *Domestic Value - Conversion of Rates*, Washington 1932.
 - *An Analysis of the Trade between Switzerland and the USA - Prepared in Response to Senate Resolution 334, 72nd Congress, 2nd Session*, Washington 1934.
 - *Swiss Tariff and other Trade Restrictions on Imports from the USA. since 1922*, Washington 1936.
 - *Concessions Granted by the United States in the Trade Agreements with Switzerland - Digests of Trade Data Respecting the Products Affected by the Concessions*, Washington 1936.
 - *Watches, Clocks, Precision Instruments and Apparatus, and Reciprocal Trade Agreements*, Washington 1940.
 - *Watches* (Prepared in Response to Requests from the Committee on Finance ... and the Committee on Ways and Means ...) - *War Changes in Industry Series - Report No. 20*, Washington 1946.
 - *United States Imports of Swiss Watches and Watch Movements During the Operation of the Swiss Undertaking of April 1946 to Restrict Exports of Such Articles to the United States*, Washington 1947.
 - *Procedure and Criteria with respect to the Administration of the « Escape Clause » in Trade Agreements*, Washington 1948/1950.
 - *Rules of Practice and Procedure*, Washington 1950.
 - *Operation of the Trade Agreements Program - First to Seventh Reports*, Washington 1949/1955.
 - *Watches, Watch Movements, Watch Parts, and Watch Cases - Report to the President on the Investigation Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951*, Washington 1952.
 - *Watches, Movements, and Parts (1954) - Report to the President on Escape-Clause Investigation No. 26 Under the Provisions of Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951*, Washington 1954.

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
------------------------	---

Chapitre I

LES DONNÉES HISTORIQUES GÉNÉRALES

Section 1 - Quelques faits saillants des relations commerciales américano-suisse de 1850 à 1929	7
2 - Les positions horlogères du tarif américain de 1922 (<i>Fordney-McCumber Tariff Act</i>)	11
3 - Les industries horlogères suisse et américaine en 1929	16

Chapitre II

LA REVISION DU TARIF DOUANIER AMÉRICAIN EN 1929-1930 VUE SOUS L'ANGLE HORLOGER

Section 1 - Les conceptions américaines en matière de commerce international	21
2 - L'aspect horloger de la procédure de revision du tarif douanier devant le Comité des voies et moyens	23
3 - Le projet du Comité des voies et moyens et son examen par la Chambre des représentants	29
4 - Les réactions provoquées à l'étranger et particulièrement en Suisse par la première phase des travaux de revision du tarif américain	33
5 - L'aspect horloger de la procédure de revision du tarif douanier devant le Comité des finances	38
6 - Le projet du Comité des finances et son examen par le Sénat	45
7 - La mise au point des positions horlogères du tarif de 1930 et l'adoption de celui-ci par le Congrès	49
8 - Les positions horlogères du tarif américain de 1930 (<i>Hawley-Smoot Tariff Act</i>)	53
9 - Les réactions provoquées à l'étranger et particulièrement en Suisse par la seconde phase des travaux de revision du tarif américain et l'adoption de celui de 1930	61

Chapitre III

LES RELATIONS HORLOGÈRES AMÉRICANO-SUISSES DE 1930 A 1935

Section 1	- L'interprétation des dispositions horlogères du tarif Hawley-Smoot	67
2	- Les conséquences horlogères du tarif Hawley-Smoot	73
3	- La contrebande de produits horlogers sous l'empire du tarif Hawley-Smoot	77
4	- La structure des livraisons de produits horlogers suisses aux Etats-Unis de 1931 à 1935	82
5	- Les industries horlogères suisse et américaine de 1930 à 1935	85
6	- La politique commerciale en Suisse et aux Etats-Unis de 1931 à 1935	90
7	- Le <i>Reciprocal Trade Agreements Act</i> de 1934	95

Chapitre IV

L'ACCORD COMMERCIAL ENTRE LA SUISSE ET LES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE DU 9 JANVIER 1936 VU SOUS L'ANGLE HORLOGER

Section 1	- Les négociations entre la Suisse et les Etats-Unis en vue de la conclusion d'un accord commercial	99
2	- Les aspects généraux de l'accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique du 9 janvier 1936	104
3	- Les dispositions de l'accord du 9 janvier 1936 relatives à la contrebande de produits horlogers	108
4	- Les concessions faites à la Suisse par les Etats-Unis dans le domaine des droits sur les produits horlogers	112

Chapitre V

LES RELATIONS HORLOGÈRES AMÉRICANO-SUISSES DE 1936 A 1945

Section 1	- Les conséquences de l'accord commercial entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique du 9 janvier 1936	121
2	- La structure des livraisons de produits horlogers suisses aux Etats-Unis de 1936 à 1945	127
3	- Les industries horlogères suisse et américaine de 1936 à 1945	132
4	- Les points saillants des relations horlogères américano-suisse de 1936 à 1945	135

Chapitre VI

LES RELATIONS HORLOGÈRES AMÉRICANO-SUISES DE LA FIN DE 1945 A SEPTEMBRE 1949

Section 1	- La reconversion de l'industrie horlogère américaine et le contingentement autonome suisse de 1946 . . .	143
2	- Les échanges américano-suisse et la structure des livraisons de produits horlogers suisses aux Etats-Unis de 1946 à 1950	148
3	- Les industries horlogères suisse et américaine de 1946 à 1950	152
4	- Le cadre des relations horlogères américano-suisse de mai 1946 à la fin de 1947	155
5	- Les relations horlogères américano-suisse du <i>Trade Agreements Extension Act</i> de 1948 à la première affaire Waltham	163
6	- La discussion du problème horloger lors de la mise au point du <i>Trade Agreements Extension Act</i> de 1949 .	169

Chapitre VII

L'INSERTION D'UNE CLAUSE ECHAPPATOIRE DANS L'ACCORD AMÉRICANO-SUISSE DE 1936

Section 1	- Quelques jalons importants des relations horlogères américano-suisse de l'automne de 1949 à mai 1950	177
2	- De la note américaine du 5 juin à celle du 10 août 1950	180
3	- Les réactions provoquées aux Etats-Unis et en Suisse par la note américaine du 10 août 1950	184
4	- La note suisse du 13 octobre 1950 et la clause échappatoire insérée dans l'accord commercial américano-suisse de 1936	191
5	- Les préoccupations horlogères suisses après l'insertion de la clause échappatoire dans l'accord commercial américano-suisse de 1936	196

CONCLUSIONS	201
-----------------------	-----

CHRONOLOGIE SOMMAIRE DES RELATIONS HORLOGÈRES AMÉRICANO-SUISES DE 1951 A 1956	209
--	-----

DOCUMENTS	221
---------------------	-----

TABLEAUX STATISTIQUES	229
---------------------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	245
-------------------------	-----

GRAPHIQUES

1. Suisse - Exportations mensuelles de montres et mouvements aux Etats-Unis durant les travaux de revision du tarif douanier américain - Janvier 1929/juin 1930	73
2. Relations horlogères américano-suissees - Eléments généraux d'appréciation du problème	126
3. Etats-Unis - Importations de mouvements de montres - Volume et composition sur la base du nombre de pierres	130

ILLUSTRATIONS

1. Mouvement de montre classique - Principales parties constitutives	20
2. Echappement à ancre empierrée et échappement à ancre à goupilles	66
3. Etats-Unis - Répartition géographique des fabriques de montres	120

SCHÉMA

Schéma de fonctionnement de la clause échappatoire	194
--	-----

TABLEAUX

Dans le texte :

1. Etats-Unis - Tarif de 1922 - Droits sur les mouvements de montres	12
2. Mouvements de montres - Table de conversion des dimensions déterminantes au point de vue douanier américain	14
3. Etats-Unis - Incidence moyenne des droits des tarifs de 1922 et 1930 calculée sur la base des importations de 1928	52
4. Etats-Unis - Comparaison entre les droits des tarifs de 1922 et 1930 sur certains types de mouvements de montres	54
5. Etats-Unis - Comparaison entre les droits des tarifs de 1922 et 1930 sur les mouvements de montres des types les plus couramment importés avant 1930	56
6. Etats-Unis - Comparaison entre les droits des tarifs de 1922 et 1930 sur les horloges, pendules et autres articles similaires (Pos. 368 a)	60
7. Suisse - Echanges commerciaux avec les Etats-Unis et exportations horlogères vers ce marché - 1930-1935	76
8. Etats-Unis - Comparaison entre les droits du tarif de 1930 et de l'accord de 1936 avec la Suisse sur certains types de mouvements de montres	114

9.	Etats-Unis - Comparaison entre les droits du tarif de 1930 et de l'accord de 1936 avec la Suisse sur les parties détachées, les cadrans et les boîtes de montres	117
10.	Etats-Unis - Comparaison entre les droits du tarif de 1930 et de l'accord de 1936 avec la Suisse sur certains moteurs, compteurs, interrupteurs-horaires et mouvements, emboîtés ou non, de la position 368	118
11.	Suisse - Echanges commerciaux avec les Etats-Unis et exportations horlogères vers ce marché - 1936-1945	123
12.	Exportations de Suisse aux Etats-Unis et importations aux Etats-Unis de montres et mouvements - 1936-1945	131
13.	Suisse - Echanges commerciaux avec les Etats-Unis et exportations horlogères vers ce marché - 1946-1950 (1951-1955)	149
14.	Etats-Unis - Comparaison entre les droits de l'accord de 1936 avec la Suisse et ceux découlant de la décision du président Eisenhower du 27 juillet 1954 sur certains types de mouvements de montres	214

En annexe :

I	Suisse - Données statistiques générales	230
II	Etats-Unis - Données statistiques générales	231
III	Suisse - Commerce extérieur et exportations d'horlogerie	232
IV	Etats-Unis - Commerce extérieur et importations d'horlogerie	233
V	Suisse - Echanges commerciaux avec les Etats-Unis	234
VI	Suisse - Exportations d'horlogerie aux Etats-Unis (I)	235
VII	Suisse - Exportations d'horlogerie aux Etats-Unis (II)	236
VIII	Etats-Unis - Importations de mouvements de montres (I)	237
IX	Etats-Unis - Importations de mouvements de montres (II)	238
X	Etats-Unis - Importations de mouvements de montres et autres articles horlogers de petit volume (III)	239
XI	Suisse - Industrie horlogère	240
XII	Etats-Unis - Industrie horlogère (I)	241
XIII	Etats-Unis - Industrie horlogère (II)	242
XIV	Etats-Unis - Répartition du marché entre les montres américaines et importées	243

ACHEVÉ D'IMPRIMER
LE 15 MAI 1957
SUR LES PRESSES
DE L'IMPRIMERIE LA FUSION S. C.
LA CHAUX-DE-FONDS

